



## Økonomi & Politik

### Temanummer: Trumpland - Historiske perspektiver, nutidige realiteter

Marcussen, Martin

*Publication date:*  
2019

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*

Marcussen, M. (red.) (2019). *Økonomi & Politik: Temanummer: Trumpland - Historiske perspektiver, nutidige realiteter*. Djøf Forlag. Oekonomi og Politik Bind 92 Nr. 1

## TEMANUMMER

# TRUMPLAND

– Historiske perspektiver, nutidige realiteter

## INDHOLD

- 3 Redaktionelt forord  
*Martin Marcussen*

**Temaredaktørens forord**

- 5 Trumpland – mellem fortid og nutid  
*Kasper Grotle Rasmussen*
- 7 Donald Trump og det utrolige skrumpende præsidentembede  
*Niels Bjerre-Poulsen*
- 21 Trump-vælgerne i historisk perspektiv  
*Anne Mørk*
- 31 »Make America White Again«: Donald Trump og USA's etniske og racemæssige minoriteter  
*Jørn Brøndal*
- 44 Amerikansk udenrigspolitik under Donald Trump – brud og kontinuitet  
*Kristine Kjærsgaard*
- 56 Tårer i Rovdyrenes Klub: Hvide følelser og maskulinitetsmyter i Trumpland  
*Marianne Kongerslev & Clara Juncker*
- 67 Den »dybe stat« i Trumpland: Konspirationsteorier i USA før og nu  
*Kasper Grotle Rasmussen*

**Bidrag uden for tema**

- 81 Kunsten at ramme budgettet – et studie af sanktionslovgivningens betydning for budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcykluser i de danske kommuner  
*Camilla Friborg Madsen & Christoffer Wisén*

**Reviewartikel**

- 104 Algoritmiske økonomier – Hvordan algoritmer performer markeder  
*Thomas Skou Grindsted*
- 114 Abstracts

## Redaktion og bestyrelse

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand:  
Peter Nedergaard, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet

### Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,  
Postboks 2099 1014 København K, Telefon: 35323366  
E-mail: mm@ifs.ku.dk

### Redaktionsudvalg

- Lektor emeritus Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Peter Thisted Dinesen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi, Politik og Business, Copenhagen Business School
- Professor David Dreyer Lassen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Lektor Asmus Leth Olsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

HERMED INDKALDES TIL GENERALFORSAMLING I

# Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

Onsdag den 24. juni 2019, kl. 16.00  
i Djøf Forlags mødelokale  
Gothersgade 137, 1123 København K

Dagsorden i henhold til vedtægterne.

# Redaktionelt forord

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

Trumpismen og alt hvad Trump står for, forsvinder ikke af sig selv. Heller ikke hvis der efter næste præsidentvalg måtte komme en ny præsident. Donald Trump reflekterer nogle dybere udviklingstendenser i USA og så sandelig også mange andre steder i verden. Trump er derfor blot et tegn på, at demokratiets og den globale politiks spilleregler er under udvikling, og nogle vil sige afvikling.

Med Trump er det blevet tydeligt for alle og enhver, at USA er et ekstremt splittet land – kulturelt, etnisk, økonomisk, politisk. Sagen er imidlertid den, at denne splittelse er årsagen til at Trump kunne blive valgt i første omgang. Med sine angreb på »deep state«, »fake news«, »Hillary Clinton«, »immigranterne« og en hel masse andet bidrager Trump ikke til at samle landet, tværtimod. Men det var ikke ham, der skabte splittelsen i første omgang.

Selvom Trump er et symptom på et større og mere grundlæggende problem, kan han nå at skabe en masse problemer omkring sig. I dette temanummer, der er redigeret af *Kasper Grotle Rasmussen*, fremgår det eksempelvis, at selve præsidentembedet kan lide skade af Trumps manglende forståelse for de grundlæggende demokratiske spilleregler og forfatningens bestemmelser. Magtens tredeling udfordres rutinemæssigt, ligesom nyhedsmedierne udstilles som folkets fjende nummer ét. Trumps tilgang har også meget direkte konsekvenser for et utal af befolkningsgrupper – især store befolkningsgrupper, der ikke regnes med til gruppen af sande amerikanere. Trump har desuden helt ændret forholdet til naboerne i nord og syd, til alliancepartnerne i Europa, til Rusland og ikke mindst til Kina.

Det er klart, at Danmarks udenrigspolitik også påvirkes af Trump. Vi har siden afslutningen af anden verdenskrig fulgt amerikanerne i tykt og tyndt. Både fordi vi i det store og hele delte synspunkter med amerikanerne, men også i tiltro til, at vi på den måde kunne betale beskyttelsespenge til vores største sikkerhedsudbydere. Trump har imidlertid tydeligt givet udtryk for, at vi ikke bare sådan uden videre kan tage en amerikansk sikkerhedsgaranti for givet. Indtil videre har den danske tilgang til Trump bedst været indfanget i begrebet »strategisk tålmodighed« – mest i håbet om, at Trump er omgivet af fornuftens mænd og kvinder. I dag ved vi, at det er han ikke. Trump træffer ofte sin helt egne beslutninger uden nogen reel rådgivning. Danmark *skal* til at tænke nyt i udenrigspolitikken. Alt er ikke længere, som det var før 2016. Hvad dette nye er, er der imidlertid ikke noget klart svar på. Ligesom resten af verden er Danske udenrigspolitiske beslutningstagere stadig usikre på, hvilket ben man skal stå på i forhold til Trump-land.

**MARTIN  
MARCUSSEN**  
Ansvarshavende  
redaktør

## Nyt fra redaktionen

Tidsskriftet Økonomi & Politik har 92 år på bagen. Det blev undfanget i 1926 af P. Munch – historiker, mangeårigt medlem af Folketinget, udenrigsminister og leder af Institut for Historie og Samfundsøkonomi ved Københavns Universitet. Det gør tidsskriftet til ét af de ældste dansksprogede tidsskrifter overhovedet. Med fire udgivelser om året har tidsskriftet offentliggjort over 2.500 videnskabelige artikler. Hertil kommer et utal af anmeldelser, beretninger, politiske og økonomiske oversigter, redegørelser, debatindlæg og kommentarer.

I dag udgør de mange bidrag samlet set et vigtigt historisk vidnesbyrd om ikke blot de danske samfundsvidenskabers udvikling, men også hele det danske og internationale samfunds udvikling over et århundrede. Ikke mindst i et historisk perspektiv føler redaktionen en forpligtelse til at videreføre og ikke mindst videreudvikle tidsskriftet.

Udviklingen skal ske i respekt for den profil, tidsskriftet har etableret. Det er en profil, der sikrer, at bidrag til Økonomi & Politik bliver læst og får gennemslagskraft. Artikler i tidsskriftet er letlæste, samfundsrelevante og fagfællegodkendte forskningsbidrag, som offentliggøres ved siden af praktikerindlæg og diskussionsoplæg. Tidsskriftets temanumre afspejler og bidrager til de vigtigste udviklingstendenser i dansk politik og økonomi. Tidsskriftet er og vil fortsat være at finde på Uddannelses- og Forskningsministeriets såkaldte BFI-liste (bibliometrisk forskningsindikator) klassificeret som et niveau 1-tidsskrift.

Det er ærgerligt, hvis et tidsskrift, som oppebærer en konstant høj kvalitet, ikke når ud til alle samfundsinteresserede danskere. Derfor har Djøf Forlag besluttet at give tilladelse til, at alle offentliggjorte artikler nu gives fri. Det betyder i praksis, at vi går over til »open source«. Alle kan fremover – uden beregning – søge, læse og downloade såvel hele tidsskriftet som enkeltbidrag. Det gælder nærværende temanummer, og det gælder indtil videre en lang række tidligere temanumre, og måske engang i fremtiden samtlige artikler i tidsskriftets historie.

Der etableres ikke en betalingsmur mellem tidsskriftets bidragsydere og samfundsinteresserede danskere. Adgangen til artiklerne bliver gratis for alle og enhver, og tidsskriftets gennemslagskraft kan blive tilsvarende større. Men det betyder også, at vi fremover ikke længere vil kunne læse tidsskriftet i »hard copy«. Det vil ikke længere bliver fysisk optrykt og rundsendt per post. Til gengæld får tidsskriftet sin egen platform på Djøf Forlags hjemmeside.

Fremover vil tidsskriftets tilgængelighed og synlighed kontinuerligt være i fokus, samtidig med at det opretholder samme høje standard og bevarer sin samfundsmæssige relevans. Der vil fortsat blive produceret fire temanumre om året, og der vil blive suppleret med artikler uden for tema. Der vil også fortsat blive organiseret offentlige seminarer med udgangspunkt i udvalgte temanumre.

# Trumpland – mellem fortid og nutid

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

Dette temanummer af Økonomi & Politik sætter fokus på Trumpland. Trumpland kan defineres som USA efter 2016 med Donald Trump som præsident, men det skal forstås i et bredere perspektiv. For det første er det interessant at undersøge, om USA er blevet gennemgribende forandret som følge af Trumps valg. Har præsidenten, hans konservative græsrodder og hans allierede i Kongressen fundamentalt ændret på USA, eller er der i højere grad tale om retoriske, i stedet for substantielle ændringer. For det andet skal Trumpland ses som et udtryk for et splittet USA – kulturelt, etnisk, økonomisk, politisk – hvor forklaringen ikke kun skal findes i nutiden med Trump som præsident, men snarere et samspil mellem fortid og nutid. I et helhedsperspektiv skal de historiske tråde trækkes tilbage i tiden for at se på, hvilken indflydelse de har på nutiden.

Temanummerets seks artikler fokuserer således bredt på forskellige facetter af Trumpland – fra præsidentembedet til maskulinitetsidealer, fra vælgeradfærd til udenrigspolitik, fra raceforhold til konspirationsteorier – og søger hele vejen rundt at give det bedst afrundede indblik i nutidens USA.

Niels Bjerre-Poulsen analyserer Donald Trumps første to år som præsident ud fra de kriterier, som hans forgængere er målt på. I undersøgelser placeres Trump på en absolut sidsteplads og Bjerre-Poulsen argumenterer for, at det hænger sammen med en manglende forståelse for præsidentpostens indhold og en kaotisk tilgang, hvor han blandt andet gentagne gange har underkendt sit embedsværk og ikke rakt hånden ud til politiske modstandere. Effekten er, at Trump skrumper præsidentembedet, fordi han, henholder Bjerre-Poulsen, ikke har forstået, at præsidentens magt i høj grad bygger på »magten til at overbevise andre«, som præsidentforskeren Richard Neustadt hævdede.

Hvordan kom vi hertil? Hvordan kunne Trump vinde, når nu Hillary Clinton for mange så ud som den mere oplagte kandidat? Anne Mørk tager et dybere historisk spadestik på vælgeradfærd og ditto udvikling siden 1960'erne og argumenterer for, at Trumps valgsejr slet ikke er så historisk monumental, som den kan se ud til. Igennem de sidste 50 år har Demokraterne og Republikanerne udviklet to vidt forskellige visioner for et retfærdigt samfund, der især har præsenteret forskellige opfattelser af køn, religion og race, hvilket sammen med evnen til at mobilisere forskellige sociale grupper har bidraget kraftigt til den nuværende splittelse i USA.

**KASPER GROTTLE  
RASMUSSEN**

Lektor, ph.d.,  
Center for Amerikanske  
Studier, Syddansk  
Universitet, grotle@sdu.dk

Jørn Brøndal undersøger denne splittelse med særlig fokus på race ved at kigge på Donald Trumps racemæssige appeller både som kandidat og som præsident. Han argumenterer for, at Trumps afvisning af en traditionel republikansk »sydstatsstrategi« til fordel for en mere klar identitetsorienteret retorik har bund i en ældre højrepopulistisk tradition i USA. Ved at anvende denne tilgang kunne Trump tiltrække relativt lavtuddannede hvide vælgere på bekostning af højtuddannede vælgere, der i højere grad stemte demokratisk. Brøndal argumenterer for, at valget af Trump er et symptom på et USA i krise racemæssigt og politisk.

Kristine Kjærsgaard tager en anden tilgang til fænomenet Trump og analyserer hans udenrigspolitik i forhold til Barack Obamas, altså hvorvidt Trump repræsenterer brud eller kontinuitet. Kjærsgaard forklarer, hvordan Trumps udenrigspolitik har været præget af det grundlæggende princip om »America First«, en højere grad af centralisering af udenrigspolitiske beslutninger i Det Hvide Hus samt et stort fokus på især udenrigsøkonomien. Hun finder, at Trumps politik ikke er entydig – der er tale om såvel brud som kontinuitet og såvel opfyldelse som ikke-opfyldelse af valgløfter. I forhold til Danmark har Trump stillet krav om forøget økonomisk bidrag til NATO, men hverken Danmarks sikkerhedspolitik eller handelspolitikken har vist tegn på forandring.

I endnu et gearskifte analyserer Marianne Kongerslev og Clara Juncker maskulinitetskultur i Trumpland. Med udgangspunkt i senatshøringerne i forbindelse med Brett Kavanaugh's nominering til Højesteret undersøger Kongerslev og Juncker, hvorledes Kavanaugh udviste og »performede« en særlig hegemonisk maskulinitet, der skulle forsvare hans forurettede ære i sagen om Dr. Christine Blasey Ford, der havde anklaget ham for voldtægtsforsøg. Forfatterne argumenterer for, at Kavanaugh's hegemoniske maskulinitet bygger på et maskulinitetsideal af ældre dato i USA, der i retorisk form kan genfindes i dag og blandt andet i Kavanaugh's performance.

Det lange blik tilbage er også et af temaerne i Kasper Grotle Rasmussens artikel om konspirationsteorier om den såkaldt »dybe stat« i Trumpland. Artiklen undersøger den historiske frygt for statsapparatet siden Kennedy-mordet, hvilket især Donald Trump har udnyttet. Trumps anvendelse af forestillingen om den dybe stat er baseret på at fremstå som en heltefigur for græsrodderne og som en måde at fjerne opmærksomheden fra aktuelle undersøgelser af muligt samarbejde med Rusland. Trumps brug af den dybe stat har bidraget til skabelsen af den sofistikerede QAnon-konspirationsteori, der hævder, at den ultimative insider, Q, modarbejder den dybe stat indefra i tæt samarbejde med Trump. QAnon har skabt en positiv fortælling, hvor USA i sandhed er på vej til at blive mægtigt igen.



# Donald Trump og det utrolige skrumpende præsidentembede

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

*Artiklen vurderer, hvordan Donald Trump i sine første to år som præsident har klaret sig, målt ud fra de kriterier, som historikere og politologer hidtil har vurderet hans forgængere i embedet ud fra. Niels Bjerre-Poulsen henviser til »The 2018 Presidents & Executive Politics Presidential Greatness Survey«, hvor 170 af American Political Science Associations medlemmer efter disse kriterier placerer Trump på en absolut sidsteplads blandt de 44 mænd, der har beklædt præsidentembedet. Hans tid i embedet har*

*hidtil været kaotisk, og han har gentagne gange underkendt sit eget embedesværk – ikke mindst informationer fra USA's 17 efterretningstjenester. Mange af Trumps vælgere nærer uden tvivl et ønske om, at han skal fungere som en »levende molotov-cocktail«, såvel i Washington som i det internationale system, men artiklen påpeger, at Trump i sin egenrådighed og ved ikke i tilstrækkelig grad at forstå præsidentembedets rolle i det amerikanske politiske system reelt har skrumpet dets indflydelse.*

Valget af Donald J. Trump som USA's 45. præsident var uden sammenligning det største chok i nationens politiske historie. Hans første to år i embedet har efterfølgende budt på stribevis af konflikter og en offentlig adfærd, der er uden fortilfælde blandt tidligere præsidenter. At Trump ville bryde med gængse normer, lå i kortene allerede under valgkampen, men mange iagttagere spåede, at hans adfærd trods alt ville forandre sig, når først præsidentembedets ansvar vejede tungt på hans skuldre. Sådan gik det ikke: Han blev snarere mere uberegnelig, de usande udsagn steg i antal, og de personlige angreb på politiske modstandere blev stadigt mere uhæmmede.

Donald Trump var den første præsident nogensinde, der rykkede ind i Det Hvide Hus uden hverken politisk eller militær erfaring. På sin vis var han netop valgt på forestillingen om, at embedet kunne varetages med et ganske anderledes sæt af kvalifikationer end dem, hans forgængere har besiddet. Hvad han under valgkampen i 2015-2016 fortalte vælgerne, var, at han kunne drive den amerikanske regering på samme måde, som han havde drevet sine virksomheder. Stort set alle politiske problemer var skabt af »dumme politikere«, bedyrede han, og de ville være »så nemme at løse« for en mand med hans erfaring. Som Trump fortalte journalisten Joshua Green: »Jeg laver forretninger med virkelige dræbere, der blæser disse [politikere] ud af banen. Dette [politik] er en kategori, der ligger, sådan, 19 niveauer lavere« (oversat af forfatter) (Green, 2018: 239). Spørgsmålet er så, om denne forestilling om, at den amerikanske regering kan ledes som en privat virksomhed, holdt stik. Man kunne også spørge, om Trump – selv på sine egne præmisser som en »transaktionel præsident« – har levet op til de forventninger, han selv har

**NIELS  
BJERRE-POULSEN**  
Lektor, ph.d., Center  
for Amerikanske  
Studier, Syddansk  
Universitet,  
nbp@sdu.dk



skabt. Det er min påstand, at han ikke blot har svækket præsidentembedets rolle betydeligt, men også i sin manglende forståelse for betydningen af internationale regler og alliancer har svækket USA's internationale rolle.

### »Den levende molotovcocktail«

Der er ikke i sig selv noget nyt i at føre valgkamp mod »Washington« og på løftet om at ville bryde normer og »dræne sumpen«. Outsideren er en velkendt, og ofte populær, skikkelse i amerikansk politisk kultur. Hvad der derimod *er* nyt og overraskende, er den omstændighed, at Trump i sine første to år i præsidentembedet ikke har forsøgt at fremstå som en samlende figur for nationen. Den mest nærliggende forklaring er, at hele hans politiske *raison d'être* er baseret på et »os« og et »dem«; det kræver fjender, såvel ude i verden som hjemme i USA.

På sin vis fortsatte Donald Trump som præsident blot med at sige og gøre det, der med succes havde mobiliseret hans base under valgkampen. Det var hverken det Republikanske Parti, konservativ ideologi eller en bestemt opfattelse af præsidentembedets rolle i det politiske system, men derimod ham selv som person. Hvad Trump stillede sine tilhængere i udsigt, var, at han ville påtage sig rollen som deres hævner. Mange af disse vælgere så angiveligt sig selv som ofre for globalisering, »politisk korrekthed«, illegal immigration eller andet fra det katalog af fortrædeligheder, som Trump præsenterede under valgkampen. Hans daglige brud på normer for præsidentiel adfærd skabte bekymring hos et flertal af amerikanerne, men for hans kernevælgere var de blot endnu et tegn på en forfriskende autenticitet – på, at Trump ikke var endnu en sleben »politiker«, men netop den »levende molotovcocktail«, de ønskede at sende til Washington. Mange af Trumps kernevælgere føler uden tvivl fortsat, at de har fundet netop den norm(ned)bryder, de ønskede sig, men et flertal af amerikanerne synes snarere at have en fornemmelse af, at nationen er trådt ind i et mørkt kapitel. For dem er Trump, om ikke en årsag til, så i hvert fald et symptom på mere fundamentale problemer i det amerikanske demokrati.

➤➤ **Hans daglige brud på normer for præsidentiel adfærd skabte bekymring hos et flertal af amerikanerne, men for hans kernevælgere var de blot endnu et tegn på en forfriskende autenticitet**

En amerikansk præsident forventes at varetage adskillige ikke altid nemt forenelige funktioner samtidig: Han er regeringsleder, men har også den ceremonielle rolle som statsoverhoved. Under kriser forventes han at kunne fungere som en slags nationalt samlingspunkt. Han er øverstkommanderende for nationens væbnede styrker, men skal samtidig kunne fungere som partileder. Siden 2. Verdenskrigs afslutning har der også været en udbredt international forventning om, at USA's præsident påtager sig rollen som »den frie verdens

leder«. For at kunne betegnes som en succes skal han/hun være i stand til at varetage alle disse funktioner samtidig (Landy og Milkis, 2000).

Mens et flertal af republikanske kernevælgere fortsat synes, at præsidenten indfrier deres forventninger, så vurderer de historikere og politologer, der har præsidentembedet som deres særlige forskningsområde, ham ganske anderledes. Der laves med jævne mellemrum ranglister over USA's præsidenter, og i den seneste – »The 2018 Presidents & Executive Politics Presidential Greatness Survey«, som 170 af American Political Science Associations medlemmer har deltaget i – kommer Donald Trump ind på en absolut sidsteplads blandt de 44 mænd, der har beklædt embedet (Rottinghaus, 2018). Sådanne undersøgelser fungerer på sin vis primært som anledninger til at diskutere, hvilke kriterier man bør bedømme amerikanske præsidenter efter (Merry, 2012).

Blandt dem, de fleste kan enes om, er omfanget af de problemer, præsidenterne har stået over for, såvel ude i verden som hjemme i USA; deres evner til at løse politiske problemer inden for de rammer, det amerikanske demokrati tilbyder, og deres evner til at udvikle og formidle visioner for nationens udvikling. Hertil kommer selvfølgelig de langsigtede virkninger af deres handlinger, samt omfanget af magtmisbrug, korruption, ulovligheder og skandaler i deres administration.

I alle kategorier, som præsidenter bedømmes efter på den seneste rangliste, er Donald Trump at finde i bunden af skalaen. Hvad angår de sidste kriterium – antallet og omfanget af skandaler – så er situationen i Trump-regeringen endda betydeligt forværret, siden undersøgelsen blev lavet. Efter 700 dage med Donald Trump i Det Hvide Hus var der hele 17 igangværende undersøgelser, som alle kredsede omkring præsidentens økonomiske interesser og politiske forbindelser – ikke mindst til Rusland. Som en sky over Trumps præsidentembede hang en igangværende undersøgelse, som en stab under den særligt udpegede undersøger Robert Mueller var ved at foretage (Graff, 17. december 2018).

## Kaos uden piloter

I 1960 skrev politologen Richard E. Neustadt en banebrydende bog om præsidentembedet. Titlen var *Presidential Power, the Politics of Leadership*, og den var en slags manual for kommende præsidenter (Neustadt, 1991 [1960]). Hvor tidlige værker om embedet typisk havde koncentreret sig om dets formelle beføjelser, fokuserede Neustadt i langt højere grad på præsidentens forhandlingsevner. Som han formulerede det, afhang »præsidentens magt af magten til at overtale« andre aktører i den politiske proces til at støtte hans forslag (oversat af forfatter) (Neustadt, 1960: 11). Neustadt talte ikke om personlig charme, men om evnen til at anvende de midler, embedet stillede til rådighed, i overtalelsen. Værket var med til at åbne for en række nye forskningsfelter inden for studiet af amerikanske præsidenter og de institutionelle rammer omkring dem. Siden er der blandt andet blevet forsket i præsidentens forhold til sit kabinet og staben i Det Hvide Hus; forholdet mellem Det Hvide Hus og

Kongressen; ledelsesstil, organisation og beslutningsprocesser omkring præsidenten, hans forhold til medierne samt ikke mindst i præsidentens strategier til at mobilisere offentligheden og sætte den politiske dagsorden (Shapiro o.a., 2000: 2ff.).

Sammenligner man organisation og beslutningsprocesser i Trump-regeringen med, hvad man kender fra tidligere regeringer, så tegner der sig billedet af et kaos uden fortilfælde. Det manifesterer sig blandt andet i hyppige udskiftninger i kabinettet og præsidentens stab og problemer med at finde kvalificerede kandidater til mange topstillinger. Efter to år med Trump-administrationen er kun lidt over halvdelen af dens 700 vigtigste stillinger besat, og udskiftningen er større end i nogen tidligere regering (Lu og Yourish, 14. januar 2019).

Regeringen har også haft alvorlige problemer med at sætte en politisk dagsorden, og ser man bort fra dommerudnævnelser, som regeringen stort set har udliciteret til den konservative interesseorganisation The Federalist Society, så er det præsidentens tweets, der sætter den politiske dagsorden fra dag til dag. Ingen stabschef i Det Hvide Hus har endnu formået at sætte styr på den administrative proces, og præsidenten selv synes at være den vigtigste årsag til denne situation. Hans opmærksomhedstærskel, hans lyst til at sætte sig ind i komplekse emner og hans evne til at tage imod råd fra folkene omkring ham forekommer alle at være yderst begrænsede (Gramer, 2017).

Almindeligvis forsøger præsidenter at bruge deres embede til at skabe nye politiske alliancer. Det var, hvad Richard E. Neustadt beskrev som »overtalelsens magt«. Politiske resultater skabes almindeligvis gennem forhandlinger, og forhandlinger forudsætter viljen til at indgå kompromisser. På trods af, at Donald Trump har lagt navn til bogen *The Art of the Deal*, har hans evne som politisk forhandler vist sig at være hans måske allersvageste side som præsident (Trump, 2016). Bortset fra skattereformen i december 2017 samt en række love af nærmest ceremoniel karakter har der ikke været meget samarbejde mellem præsidenten og det republikanske flertal, der indtil januar 2019 eksisterede i begge Kongressens kamre. Præsidenten synes at handle egenrådigt og ud fra en overdreven tillid til sin egen politiske intuition (Zhang, 2019).

Endnu et illustrativt eksempel blev føjet til rækken, da Trump i en tweet den 18. december 2018 meddelte verden, at USA straks ville trække samtlige 2000 amerikanske soldater ud af Syrien, hvor de sammen med allierede har kæmpet mod ISIS. Hverken forsvarsminister Jim Mattis, regeringens koordinator i kampen mod ISIS, Brett McGurk eller andre i Pentagon var orienteret på forhånd. Heller ikke præsidentens partifæller i Kongressen eller USA's allierede i regionen vidste tilsyneladende besked, før de sammen med resten af verden kunne læse om beslutningen på Twitter. Den eneste person, præsidenten angiveligt havde diskuteret tilbagetrækningen med, var Tyrkiets præsident Erdogan, der særligt hvad angår kurderne – USA's trofaste allierede i kampen mod ISIS – har en ganske anden dagsorden end den amerikanske regering.

Flere politiske iagttagere påpegede efterfølgende, at uanset hvad man mente om præsidentens beslutning, så var beslutningsprocessen – eller fraværet af samme – i sig selv skadelig for det system af alliancer, USA hidtil har stået i spidsen for. En supermagt bør ikke fremstå som uberegnelig, en amerikansk præsident bør ikke fremstå som impulsiv (Toosi, 19. december 2018).

Forsvarsminister Mattis, som mange har set som en af de få i regeringen, der havde en modererende indflydelse på Trump, valgte at tage sin afsked i protest over dennes beslutning om at trække de amerikanske tropper ud af Syrien. Det samme gjorde Brett McGurk. Begge havde indtil da nydt bred opbakning i begge partier som nogle af de sidste »voksne« omkring præsidenten (Callimachi og Schmitt, 2018).

Det var en beskrivelse, som forståeligt irriterede præsidenten, men som også illustrerede, hvad mange så som et grundlæggende problem ved beslutningsprocessen i Det Hvide Hus: Den primære opgave for ministre og rådgivere var ikke at oplyse og inspirere, men snarere at aflede præsidentens opmærksomhed og tale ham fra impulsive og uigennemtænkte beslutninger. Præsident Trumps forventning om personlig beundring fra sine rådgivere, snarere end kreativt modspil, er sandsynligvis en vigtig del af forklaringen på, at udskiftningen i Det Hvide Hus' stab allerede efter hans første år i embedet var mere end dobbelt så stor som gennemsnittet for de seneste 40 år (Baker, 31. december 2017). Det var også en medvirkende årsag til, at mange ledende stillinger i ministerierne, hele to år efter at Trump blev svoret ind, fortsat var ubesatte.

## Præsidentens rolle i det politiske system

Hvad angår Trumps rolle som partileder, så tegnede der sig et paradoksalt billede efter hans første to år i præsidentembedet: På trods af, at han stort set ingen politiske rødder havde i det Republikanske Parti, og at hans nominering som præsidentkandidat mest havde lignet en fjendtlig magtovertagelse af det, havde han ikke desto mindre i forbløffende grad formået at omdanne det til »Trump's parti«. Efter meningsmålingerne at dømme nød han fortsat stor opbakning blandt medlemmerne – om end andelen af vælgere der identificerede sig som republikanere, var skrumpet (Kamark o.a., 14. juni 2018).

Trods sine trofaste og entusiastiske kernevælgere, og trods republikansk flertal i begge Kongressens kamre, havde Trump imidlertid ikke formået at få opbakning til de mærkesager, han gik til valg på. »Obamacare« var ikke blevet afskaffet, og der er ikke bevilget penge til en mur langs USA's grænse mod syd. Republikanerne i Senatet havde også stilfærdigt, men massivt forhindret Trumps planer om at afskaffe sanktioner mod Rusland, ligesom de i december 2018 vedtog en resolution, der bremsede amerikansk støtte til Saudi-Arabiens krig i Yemen. Flertallet anvendte den omdiskuterede War Powers Act, vedtaget i 1973 i kølvandet på Vietnamkrigen, til at understrege, at ansvaret for beslutninger om at gå i krig i det amerikanske system med »checks and balances« påhviler Kongressen (Davis og Schmitt, 13. december 2018).

Der er ikke meget, som tilkendegiver, at Trump bruger tid på nærmere overvejelser om, hvilken rolle præsidentembedet bør indtage i den amerikanske demokratiske proces. Fra flere tidligere regeringer siden 2. Verdenskrigs afslutning har man set systematiske bestræbelser på at påkalde sig nye magtbeføjelser på Kongressens bekostning. Det er især sket ved med henvisning til den nationale sikkerhed at påkalde sig særlige krisebeføjelser, ved at henvise til præsidentens særlige rolle som øverstkommanderende for de væbnede styrker (Commander-in-Chief powers) eller ved at henvise til, at præsidenten havde adgang til fortrolige oplysninger fra efterretningstjenesterne, som medlemmerne af de relevante Kongresudvalg ikke kendte til (Schlesinger, 1973: 354-7).

Senest under præsident George W. Bush (2001-2009) var der fra Det Hvide Hus meget målrettede bestræbelser på at udvide embedets beføjelser, dels med henvisninger til den nationale sikkerhed, dels med radikale nyfortolkninger af præsidentens forfatningsmæssige rolle (Bjerre-Poulsen, 2012: 13-38). Lignende bestræbelser har man ikke set fra Trump-regeringen, hvis man ser bort fra den omfattende brug af dekretter og den åbenlyse interesse, som Trump har udvist for sin personlige ret til at benåde – en ret, som hyppigt diskuteres i forbindelse med særlig undersøger Robert Muellers arbejde.

Har administrationen ikke leveret mange forfatningsteoretiske argumenter for at udvide præsidentens beføjelser, så har Trump selv til gengæld fra sin første dag i embedet været forurettet over modstand fra Kongressen, fra domstolene, fra medierne og fra embedsmænd i ministerierne. Snarere end at argumentere for et styrket embede eller forsøge at skabe nye politiske koalitioner er det først og fremmest loyalitet over for ham personligt, Trump har forlangt og forventet. At han generelt har stået dårligt i meningsmålingerne og som den eneste præsident ikke har nærmet sig 50 procents opbakning, synes ikke at have nogen indflydelse på hans forventninger til andre dele af det politiske system (Goldgeier og Saunders, september/oktober 2018).

De autoritære tilbøjeligheder hos Trump og den tilsyneladende accept af disse hos mange af hans tilhængere har fået adskillige amerikanske politikere og kommentatorer, der ikke tidligere har udmærket sig som alarmister, til at advare om en vedvarende erosion af demokratiske normer. Blandt dem er den republikanske senator Jeff Flake fra Arizona, der i 2018 valgte ikke at genopstille – først og fremmest fordi han ikke ønskede at imødekomme de krav om stil og politik, som Trumps kernevælgere i hans hjemstat nu stillede til en republikansk politiker. I sin afskedstale til Senatet den 13. december 2018 sagde han blandt andet: »Lad os erkende ... at tyranniets skygge nu igen falder på dele af kloden ... og lad os erkende, mens autoritære strømninger vinder frem i land efter land, at vi på ingen måde er immune« (oversat af forfatter) (Higgins, 13. december 2018).



## Trump som statsoverhoved

»Jeg kan optræde præsidentielt«, fortalte Donald Trump ellers i sommeren 2017 en skare af tilhængere i Ohio. Han føjede til, at det faktisk kun var Abraham Lincoln, der havde været mere »præsidentiel« end ham selv (oversat af forfatter) (Will, 30. juli 2017). Trods sporadiske meldinger som denne har Trump fra begyndelsen af sin embedsperiode nærmest afskrevet sig både den ceremonielle rolle som statsoverhoved og forestillingen om, at præsidenten bør tjene som en slags nationalt forbillede.

Præsident Trump har også set stort på forventninger om, at man i sit daglige virke som statsoverhoved overholder visse krav til dekorum. Tidligere præsidenter har fra tid til anden udtalt sig vulgært og fordomsfuldt privat, men stadig holdt på en offentlig etikette. I sine bestræbelser på at fastholde en direkte kontakt med sine kernevælgere – eller måske blot uden nogen nærmere overvejelser – har præsident Trump derimod dagligt nedbrudt dette skel mellem privat og offentlig etikette. I offentlige verbale angreb har han karakteriseret navngivne politikere, embedsmænd samt medlemmer af sit eget kabinet, som »såkaldte dommere«, »skøre«, »syge«, »forbryderiske«, »frastødende«, »fuldkommen uduelige« og »dum som en klippe« (Raymond, 10. december 2018).

Donald Trump har aflyst eller meldt afbud til mange af de officielle middage, prisoverrækkelser og invitationer til Det Hvide Hus, som en præsident almindeligvis forventes at kaste glans over ved sin tilstedeværelse. Måske undgår han blot begivenheder, hvor han ved, at han personligt er uønsket, og måske ser han ligefrem politiske fordele ved ikke at udfylde den rolle. Han har reelt politiseret sådanne ceremonier ved at gøre dem til en del af sin igangværende kulturkrig mod »eliterne« i Washington og Hollywood.

Netop kernevælgerne – de, der kommer for at opleve eller genopleve stemningen fra valgkampen i 2016 – synes at være det eneste publikum, Trump virkelig kerer sig om at fastholde. Muligheden for, at præsident Trump ville kunne indtage rollen som samlende national figur, er sikkert under alle omstændigheder forpasset for længe siden, men at hans interesse eller forståelse for rollen heller ikke er til stede, blev klart illustreret, da Fox News-journalisten Maria Bartiromo i juli 2018 spurgte ham, hvad han »som øverstkommanderende for de væbnede styrker, som præsident for dette storslåede land ... kan gøre for at bringe os sammen«. »Vores folk er helt utrolige«, svarede Trump og fortsatte: »Ved du hvad, der har sandsynligvis aldrig været en vælgerbase i dette lands politiske historie som min vælgerbase. Jeg håber, den anden side indser, at de hellere bare må forholde sig helt roligt« (Bartiromo, 1. juli 2018).

### »Dette er blot præsidentens personlige mening«

Politologer taler ofte om forskellige faser i præsidentembedets historie, alt efter magtforholdet mellem præsidenten og Kongressen, eller hvilke virkemidler de enkelte præsidenter benytter sig af for at styrke deres position i det politiske

system. I 1987 skrev politologen Jeffrey Tulis eksempelvis om skabelsen af *The Rhetorical Presidency* (Tulis, 1988). Hvor præsidenter, fra Woodrow Wilson (1913-1921) og fremefter i stigende grad satsede på massekommunikation og forsøgte at påvirke og mobilisere den offentlige mening i deres politiske kampe med Kongressen. Kommunikationsformerne har skiftet karakter undervejs, og Trumps store nyskabelse har uden tvivl været hans brug af Twitter. Det afgørende nye har ikke været, at Trump har henvendt sig direkte til sine vælgere på et socialt medie, men snarere, at han har forsøgt at præsentere det som et alternativ til de etablerede nyhedsmedier – til den kritiske presse, der ofte præsenteres som »den fjerde statsmagt«.

En generel nedgørelse af »the mainstream media«, som præsidenten gentagne gange har betegnet som »fjender af folket«, er nærmest blevet en del af den pagt, Trump har med sine kernevælgere. Vel er han langt fra den første præsident, der har haft et anstrengt forhold til pressen og har følt sig personligt ramt af kritik, han fandt groft urimelig, men han er den første, der flere gange har luftet overvejelser om at stramme injurielovgivningen, indføre nogle former for censur, anlægge sag mod satiriske programmer som »Saturday Night Live« for deres fremstilling af ham og endog foreslå skabelsen af et stats-tv, der ville præsentere et mere favorabelt billede af hans virke som præsident (Sonmez, 26. november, 2018).

## Trumps store nyskabelse har uden tvivl været hans brug af Twitter

Præsident Trump må være ganske klar over, at Forfatningen sikrer, at sådanne forsøg på at indskrænke pressefriheden ingen gang har på jorden. Når han alligevel fremsætter dem, er det muligvis, fordi han vurderer, at ikke alle hans tilhængere er lige så bekendte med den nærmest uindskrænkede pressefrihed, som *the Bill of Rights* – frihedsrettighederne i de første 10 tilføjelser til den amerikanske forfatning – garanterer. Og så fordi de både stimulerer mistilliden til »den fjerde statsmagt« og samtidig underbygger et billede af præsidenten som prygelknabe for en ondsindet liberal elite.

Når Trump i sine tweets har rettet voldsomme og personligt nedgørende angreb på navngivne politikere og embedsmænd, er det flere gange efterfølgende blevet bagatelliseret af hans pressesekretær som blot værende udtryk for »præsidentens personlige mening« – eller rettere: Donald Trumps personlige mening. Andre tweets giver imidlertid et klart indtryk af, at præsidenten selv betragter dem som et redskab for sin embedsførelse – eller måske ligefrem betragter sine udmeldinger på Twitter som en slags dekretter. »Jeg forlanger hermed« (I hereby demand), begyndte eksempelvis et tweet, skrevet den 20. maj 2018, »og vil officielt gøre det i morgen, at Justitsministeriet undersøger om FBI/Justitsministeriet infiltrerede eller overvågede Trump-kampagnen af politiske årsager – og om sådanne ordrer eller anmodninger kom fra folk i Obama-administrationen«.



Også tre sammenhængende tweets, præsident Trump udsendte i juli 2017, ligner i påfaldende grad officielle meddelelser fra nationens præsident. Teksten lyder: »Efter at have konsulteret mine generaler og militære eksperter, tag venligst til efterretning (please be advised), at USA's regering ikke længere vil acceptere eller tillade transkønnede individer at gøre tjeneste i nogen funktion i det amerikanske militær. Vort militær må være fokuseret på afgørende og overvældende sejr, og kan ikke bebyrdes med de enorme medicinske udgifter og den forstyrrelse, som transkønnede ville medføre. Mange tak.«

Den særprægede udmelding skabte straks forvirring i Pentagon. Præsidenten havde faktisk ikke konsulteret nogen militære ledere forinden, og det var ganske uklart, om han var klar over, at omkring firetusinde transkønnede allerede gjorde tjeneste i militæret. Var de nu fyret, eller gjaldt præsidentens melding kun nyansættelser?

Størst undren vakte formen dog. Forestillede præsidenten sig, at disse tweets havde samme juridiske gyldighed som præsidentielle dekretter (executive orders)? Pentagons reaktion kom den følgende dag i en melding fra formanden for stabscheferne, general Joseph Dunford. Meldingen var, at der ikke ville være nogen ændringer til den eksisterende politik, så længe forsvarsministeren ikke havde udsendt officielle retningslinjer. Det amerikanske militær – verdens største arbejdsgiver, med 3,2 millioner ansatte – kunne ikke styres efter præsidentens tweets, der dermed kunne ignoreres (Bender og Klimas, 27. juli 2017).

Da Trump i en tweet den 1. august 2018 om den særlige undersøger Bob Muellers arbejde skrev, at justitsminister Jeff Sessions »burde standse denne svindelagtige heksejagt lige med det samme«, lignede det unægtelig også en ordre – eller i hvert fald et forsøg på at lægge et voldsomt pres på ministeren. Trump kaldte her, som ved flere andre lejligheder, undersøgelsen for »en skændsel for USA«. Da Det Hvide Hus' pressesekretær, Sarah Huckabee Sanders, efterfølgende blev spurgt, om der var tale om en anvisning til justitsministeren – eller ligefrem en ordre – gav hun imidlertid et bemærkelsesværdigt svar: »Det er ikke en ordre, det er præsidentens mening«. Derefter fulgte hun præsidentens eksempel og betegnede selv Muellers igangværende undersøgelse som »en heksejagt«.

Den vedvarende tvivl om, hvilken status meldingerne i præsidentens tweets skal tillægges – hvorvidt Trump taler på vegne af regeringen eller blot lufter private frustrationer – er med til at svække embedets autoritet. I forbindelse med Muellers arbejde har mange tweets også rejst et interessant juridisk problem: Kan sådanne meldinger betragtes som bestræbelser på at forhindre retens gang (obstruction of justice), selv om de fremsættes i fuld offentlighed? Er nogle af præsidentens tweets en form for direkte kommunikation med personer, der er anklaget af Mueller eller indkaldt til at vidne under ed? Er der eksempelvis implicitte løfter om benådning til personer, som nægter at vidne i håb om strafnedsættelse?

## Forestillingen om »den dybe stat«

I sin bog *The Imperial Presidency* (1973) beskrev historikeren Arthur M. Schlesinger, Jr., hvordan amerikanske præsidenter siden 2. Verdenskrig havde anvendt hensynet til den nationale sikkerhed som begrundelse for at udvide deres magtbeføjelser. Forudsætningen for dette var, at præsidenterne kunne henvise til informationer fra de institutioner, der udgjorde det nationale sikkerhedsapparat, og at der i befolkningen var en generel tillid til disse institutioner (Schlesinger, Jr., 1973). Donald Trump er den første præsident, der gentagne gange har forsøgt at mindske offentlighedens tillid til disse, når han kom under pres. At der i befolkningen og medierne hersker en kritisk sans over for udsagn fra efterretningstjenesterne og forbundspolitiet, er et demokratisk sundhedstegn. Men når nationens præsident af personlige årsager forsøger at tillægge dem politiske motiver og fratage dem legitimitet ved i konspiratoriske vendinger at beskrive dem som dele af »den dybe stat«, så undergraver det demokratiet.

Donald Trumps forhold til såvel FBI som CIA var stærkt belastet, længe inden han tiltrådte præsidentembedet. Den primære årsag var deres undersøgelser af hans mulige forbindelser til Rusland såvel før som under valget. En særlig anstødssten var den såkaldte »Steele Dossier« – en rapport om Trumps forbindelser til Rusland, udarbejdet af den tidligere MI6-agent, Christopher Steele (Steele, 2016). Da rapportens indhold blev kendt, og det samtidig stod klart, at efterretningstjenesterne forsøgte at verificere dens oplysninger, slog Trumps kampagne det hen med, at de jo var de samme mennesker, der havde hævdet, at der var masseødelæggelsesvåben i Irak. Et par uger før sin indsættelse udsendte Trump et tweet med følgende tekst: »Efterretningstjenesterne burde aldrig have tilladt, at disse falske nyheder blev 'lækket' til offentligheden. Et sidste anslag mod mig. Lever vi i Nazi-Tyskland?« (oversat af forfatter) (McCarthy, 19. august 2018).

Forholdet er aldrig blevet godt, dels fordi efterretningstjenesternes undersøgelser af Trumps forhold ikke lod sig bremse ved hans indsættelse, dels fordi Trump i nogle markante spørgsmål har underkendt de oplysninger, han fik fra efterretningstjenesterne. Helt galt gik det i Helsinki, da Trump mødtes på tomandshånd med den russiske leder Vladimir Putin og bagefter reelt undsagde sine efterretningstjenester og gjorde det klart, at han troede mere på Putin, når denne bedyrede, at russerne ikke havde blandet sig i det amerikanske præsidentvalg.

De chokerende udtalelser skabte nærmest panik i CIA's hovedkvarter i Langley, og den tidligere CIA-chef John Brennan reagerede ved at kalde præsidentens udtalelser for »intet mindre end landsforræderiske« (oversat af forfatter) (Scott, 16. juli, 2018). Trump svarede igen ved at inddrage Brennans sikkerhedsgodkendelse og true med også at inddrage andre kritikeres godkendelser, hvilket til gengæld fik en hel stribe af tidligere ledere i Pentagon, CIA og FBI til at underskrive en erklæring til støtte for Brennan.

Der var efterfølgende låg på konflikten mellem præsidenten og sikkerhedstjenesterne i nogle måneder, men i november 2018 undsagde præsidenten endnu engang CIA's konklusioner – denne gang om den saudiske kronprins Muhammed bin Salmans rolle i det brutale mord på journalisten Jamal Khashoggi. Efterretningstjenesten fastslog, at kronprinsen havde beordret mordet, men Trump, hvis regering har udviklet tætte bånd til ham, afviste konklusionen og hævdede, at CIA blot havde »følelser, på forskellige måder«. Adspurg, hvem der så var ansvarlig for mordet, svarede præsidenten: »Måske verden skulle gøres ansvarlig, for verden er et onskabsfuldt sted« (oversat af forfatter) (Cochrane, 22. november 2018).

Da USA's efterretningschefer – alle udpeget af præsidenten selv – den 29. januar 2019 deltog i en høring i Kongressen og modsagde præsidenten i centrale spørgsmål om Nordkoreas og Irans atomprogrammer, samt hvorvidt ISIS var besejret, reagerede Trump vredt i en tweet ved blandt andet at kalde dem »naive« og foreslå, at de måske skulle »tilbage på skolebænken«. Det er selv sagt den omvendte verden: Præsidenter baserer almindeligvis deres beslutninger på de informationer, de modtager fra efterretningstjenesterne, snarere end at irrettesætte efterretningscheferne, fordi deres oplysninger er i strid med præsidentens egne mavefornemmelser (Jacobson, 31. januar 2019). Ved at forsøge at undergrave den almene tillid til de amerikanske efterretningstjenester svækker Trump også sine egne muligheder for fremover at kunne begrunde sine handlinger internationalt ved at henvise til dem.

Præsidentens angreb på offentlige myndigheder har muligvis været effektive i bestræbelserne på yderligere at undergrave hans kernevælgeres tillid til dem. Skønt det Republikanske Parti traditionelt har set sig selv som »lov og orden-partiet«, havde kun 38 procent af republikanske vælgere ifølge en meningsmåling i februar 2018 et positivt syn på FBI. Blandt demokratiske vælgere var det tilsvarende tal 64 pct. (Allen og Swan, 3. februar, 2018). Men mens Trump har plæderet for mere magt til ham personligt, har han med sine mistænkeliggørende angreb reelt skrumpet selve det embede, som præsidentens magt er institutionaliseret i.

## Trump synes at være ganske overbevist om, at han dybest set ikke behøver rådgivere

Intet har tydeligere blotlagt konflikten mellem Trumps personlige interesser og statens indlysende interesser end Robert Muellers undersøgelse af russisk indblanding i det amerikanske præsidentvalg i 2016. Præsident Trump har i flere tweets rost de anklagede, der har nægtet at »sladre« til Muellers undersøgere. Omvendt har han i andre tweets omtalt sin egen tidligere advokat og »fixer«, Michael Cohen som »en rotte«, fordi han har vidnet til gengæld for strafnedsættelse. Det er en sprogbug, man almindeligvis forventer at høre fra folk i gangsterverdenen – ikke fra nationens præsident.

»Min regering har opnået mere end næsten alle andre regeringer i amerikansk historie«, fortalte Donald Trump den 25. september 2018 til/ved FN's generalforsamling. Til Trumps tydelige forundring affødte hans udsagn latter fra salen (oversat af forfatter) (Mindock, 26. september 2018). Hans egen opfattelse af, hvordan han har håndteret sine første to år i embedet, afviger tydeligvis en del fra, hvordan det meste af omverdenen bedømmer dem. Trump synes at være ganske overbevist om, at han dybest set ikke behøver rådgivere, og at hans egen mavefornemmelse overflødiggør det omfattende arbejde med at sætte sig ind i komplekse problemer. Det er et fast tema i de interviews, han giver, at han ikke synes, han får den fortjente påskønnelse, men når han har haft politiske succeser, er de som regel hurtigt blevet overskygget af hans egne handlinger og udmeldinger.

At Trump aldrig synes at gå i rette med sig selv og aldrig undskylder, er efter sigende højt værdsat af hans tilhængere. Hans hidtidige adfærd gør det dog også svært at tiltro ham evnen til at skifte kurs, når han støder på politisk modgang. Og med et demokratisk flertal i Repræsentanternes Hus og en stribe af igangværende undersøgelser af hans økonomiske forhold og forbindelser er det næsten givet, at Trump vil møde væsentligt større udfordringer i den resterende del af sin tid i embedet end i de foregående år. Præsident Trump har hidtil kunnet nyde godt af at have overtaget en sund økonomi, og han har været forskånet for større internationale kriser. Alligevel har hans ledelse været kaotisk, og skandalerne i hans kabinet og blandt hans rådgivere har stået i kø. Det vækker begrundet bekymring for, hvordan han vil reagere, når de virkelige problemer melder sig. Det bør også vække bekymring, at selve det præsidentembede, Trump er valgt til at varetage, synes at skrumpe tweet for tweet.

## Litteraturliste

- Allen, Mike og Jonathan Swan (2018), »Exclusive Poll: GOP turns on FBI«, *Axios*, 3. februar, <https://www.axios.com/gop-turns-on-fbi-survey-78c4f486-8755-4c9e-be99-a1567bd3a625.html>.
- Baker, Peter (2017), »For Trump, a Year of Reinventing the Presidency«, *The New York Times*, 31. december, <https://www.nytimes.com/2017/12/31/us/politics/trump-reinventing-presidency.html>.
- Bartirromo, Maria (2018), »Maria Bartirromo interviews President Trump«, Fox News, 1. juli, <https://www.youtube.com/watch?v=HjUMnAQOpAI>.
- Bender, Bryan og Jacqueline Klimas (2017), »Pentagon takes no steps to enforce Trump's transgender ban«, *Politico*, 27. juli, <https://www.politico.com/story/2017/07/27/trump-transgender-military-ban-no-modification-241029>.
- Bjerre-Poulsen, Niels (2012), »The Bush Administration and the Theory of 'The Unitary Executive', i Niels Bjerre-Poulsen, Helene Balslev og Jan Gustafsson, *Projections of Power in the Americas*, New York: Routledge.
- Callimachi, Rukmini og Eric Schmitt (2018), »Splitting With Trump Over Syria, American leading ISIS Fight Steps Down«, *The New York Times*, 18. december, <https://www.nytimes.com/2018/12/22/world/brett-mcgruk-isis-resign.html>.
- Cochrane, Emily (2018), »Rebuffing C.I.A., Trump Says It Only Has 'Feelings' About Khashoggi Killing«, *The New York Times*, 22. november, <https://www.nytimes.com/2018/11/22/us/politics/trump-saudi-thanksgiving.html>.
- Davis, Julie Hirschfeld og Eric Schmitt (2018), »Senate Votes to End Aid for Yemen Fight Over Khashoggi Killing and Saudi's War Aims«, *The New York Times*, 13. december, <https://www.nytimes.com/2018/12/13/us/politics/yemen-saudi-war-pompeo-mattis.html>.
- Goldgeier, James og Elizabeth N. Saunders (2018), »The Unconstrained Presidency«, *Foreign Affairs*, september/oktober, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-08-13/unconstrained-presidency>.
- Graff, Garrett M. (2018), »A complete guide to all 17 (known) Trump and Russia investigations«, *Wired*, 17. december, <https://www.wired.com/story/mueller-investigation-trump-russia-complete-guide/>.
- Gramer, Robbie (2017), »NATO Frantically Tries to Trump-Proof President's First Visit«, *Foreign Policy*, 15. maj, [https://foreignpolicy.com/2017/05/15/nato-frantically-tries-to-trump-proof-presidents-first-visit-alliance-europe-brussels/?utm\\_content=buffer33134&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](https://foreignpolicy.com/2017/05/15/nato-frantically-tries-to-trump-proof-presidents-first-visit-alliance-europe-brussels/?utm_content=buffer33134&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer).
- Green, Joshua (2018), *Devil's Bargain*, New York: Penguin Books.
- Higgins, Tucker (2018), »Retiring GOP Sen. Jeff Flake throws shade at Trump in farewell address to Congress, warns of danger to democracy«, *CNBC*, 13. december, <https://www.cnn.com/2018/12/13/gop-sen-jeff-flake-warns-of-authoritarianism-in-farewell-address.html>.
- Jacobson, Louis (2019), »Trump disagrees with his own intelligence team. We catalog the differences«, *Politifact*, 31. januar, <https://www.politifact.com/truth-o-meter/article/2019/jan/31/trump-disagrees-intelligence-team-catalog-differen/>.
- Kamarck, Elaine, Alexander R. Podkul og Nicholas W. Zeppos (2018), »Trump owns a shrinking Republican party«, *Brookings*, 14. juni, <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2018/06/14/trump-owns-a-shrinking-republican-party/>.
- Landy, Marc og Sidney M. Milkis (2000), *Presidential Greatness*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Lu, Denise og Karen Yourish (2019), »The Turnover at the Top of the Trump Administration Is Unprecedented«, *The New York Times*, 14. januar, <https://www.nytimes.com/interactive/2018/03/16/us/politics/all-the-major-firings-and-resignations-in-trump-administration.html>.
- McCarthy, Tom (2018), »Why is Donald Trump Attacking the US Intelligence Community«, *The Guardian*, 19. august, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/aug/18/why-is-donald-trump-attacking-the-us-intelligence-community>.
- Merry, Robert W. (2012), *Where They Stand: The American Presidents in the Eyes of Voters and Historians*, New York: Simon & Schuster.
- Mindock, Clark (2018), »UN members laugh at Trump after claim his administration has 'accomplished more than almost any in US history', *The Independent*, 26. september, <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/trump-un-speech-laugh-video-us-president-history-achieve-administration-general-assembly-a8554506.html>.
- Neustadt, Richard E. (1991), *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York: Free Press.
- Purdum, Todd (2017), »Trump's Shrinkage: How He Diminished the Presidency in 10 Mere Months«, *Vanity Fair*, 7. november, <https://www.vanityfair.com/news/2017/11/how-trump-diminished-the-presidency>.
- Raymond, Adam K. (2018), »'Dumb As a Rock': 5 Times Trump Insulted People He Appointed Himself«, *New York Magazine*, 10. december, <http://nymag.com/intelligencer/2018/12/dumb-as-a-rock-5-times-trump-insulted-people-he-appointed.html>.
- Rottinghaus, Brandon og Justin S. Vaughn (2018), »How Does Trump Stack Up Against the Best – and Worst – Presidents?«, *The New York Times*, 19. februar, <https://www.nytimes.com/interactive/2018/02/19/opinion/how-does-trump-stack-up-against-the-best-and-worst-presidents.html>.
- Schlesinger, Arthur M., Jr. (1973), *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin Company.



- Scott, Dylan (2018), »Former CIA director: Trump-Putin press conference »nothing short of treasonous«, *Vox*, 16. juni, <https://www.vox.com/world/2018/7/16/17576804/trump-putin-meeting-john-brennan-tweet-treasonous>.
- Seipel, Brooke (2018), »Trump: 'People would be so bored' if I acted Presidential«, *The Hill*, 10. marts, <https://thehill.com/homenews/administration/377793-trump-people-would-be-so-bored-if-i-acted-presidential>.
- Shapiro, Robert Y, Martha Joynt Kumar, Lawrence R. Jacobs, red. (2000), *Presidential Power; Forging the Presidency for the Twenty-first Century*, New York: Columbia University Press.
- Sonmez Felicia (2018), »Trump says U.S. should launch state TV network«, *The Washington Post*, 26. november, [https://www.washingtonpost.com/politics/trump-says-us-should-launch-state-tv-network/2018/11/26/5f4d154-f1b9-11e8-80d0-f7e1948d55f4\\_story.html?utm\\_term=.958ad4b9c7d1](https://www.washingtonpost.com/politics/trump-says-us-should-launch-state-tv-network/2018/11/26/5f4d154-f1b9-11e8-80d0-f7e1948d55f4_story.html?utm_term=.958ad4b9c7d1).
- Steele, Christopher (2016), »US Presidential election: Republican candidate Donald Trump's Activities in Russia and compromising relationship with the Kremlin«, *The Internet Archive*: [https://archive.org/stream/TheSteelDossierTrumpIntelligenceAllegations/The%20Steele%20Dossier%20-%20Trump-Intelligence-Allegations\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/TheSteelDossierTrumpIntelligenceAllegations/The%20Steele%20Dossier%20-%20Trump-Intelligence-Allegations_djvu.txt).
- Toosi, Nahal (2018), »Trump breaks with his national security team on Syria exit«, *Politico*, 19. december, <https://www.politico.com/story/2018/12/19/trump-threat-iran-syria-1070274>.
- Trump, Donald og Tony Schwartz (2016), *The Art of the Deal*, London: Arrow Books.
- Tulis, Jeffrey K. (1987), *The Rhetorical Presidency*, Princeton: Princeton University Press.
- Will, George (2017), »When a Diminishing President is a Good Thing«, *The National Review*, 30. juli, <https://www.nationalreview.com/2017/07/donald-trump-diminishing-presidency-good/>.
- Zhang, Sarah (2019), »Trump's Most Trusted Advisor is His Own Gut«, *The Atlantic*, 13. januar, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/01/trump-follows-his-gut/580084/>.

# Trump-vælgerne i historisk perspektiv

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

*Trumps utraditionelle valgkamp fik mange til at forvente en sejr til Hillary Clinton ved præsidentvalget i 2016. Dog virker hans sejr mindre overraskende i historisk perspektiv, især når man tager det voksende skel imellem republikanere og demokrater i betragtning. Dette skel er ikke blot baseret på politiske ideer eller økonomiske hensyn, men de sociale grupper, som tilhører hvert parti. Siden 1960'erne har de to partier fremsat hver deres*

*ideal for et retfærdigt samfund, som oftest adskiller fra hinanden i forhold til køn, race og religion – tre faktorer, som er med til at forme de sociale grupper og deres opfattelse af den sociale orden. Som denne artikel undersøger, har partiernes historiske udvikling og deres vilje til at mobilisere bestemte sociale grupper ført til den nuværende splittelse i den amerikanske befolkning og i forlængelse heraf, Trumps valgsejr.*

Donald Trumps sejr ved præsidentvalget i 2016 og den totale overraskelse over dette blandt mange journalister, forskere og politiske eksperter har ført til spørgsmålet, om hans sejr er en historisk undtagelse eller kulminationen på flere års udvikling. I bagklogskabens lys kan Trumps sejr virke uundgåelig, men Hillary Clinton fik næsten tre millioner stemmer mere end sin modkandidat, og derfor er Trumps sejr ikke nødvendigvis et udtryk for komplet kontrol af den amerikanske vælgerskare. Årsagen til valgresultatet kan mere direkte tilskrives den forfatningsmæssige organisation af valgsystemet. Dog er Trump ikke nogen traditionel republikansk politiker; gentagne gange i valgkampen kom han med udtalelser om bl.a. kvinder og etniske minoriteter, som var usædvanligt grove selv for et parti, som i de seneste årtier har haft største opbakning blandt hvide (og) mænd.

Denne artikel kigger nærmere på de amerikanske vælgere og deres politiske loyalitet siden Anden Verdenskrig, og hvordan dette førte til Trumps triumf i 2016. I den forbindelse tages der udgangspunkt i argumentet fra bogen *The Politics of Cultural Difference* af Leege, et al., hvori det foreslås, at vælgeradfærd er mere end blot et spørgsmål om politisk ideologi, men i stedet ideen om den kulturelle identitet, der defineres og konsolideres ved valg. Sociale grupper med en bestemt kulturel identitet ikke blot vejleder vælgernes adfærd i stemmeboksen, men danner grundlag for opfattelsen af den sociale orden. Derfor anses det andet parti ikke blot for at være en gruppe med en anden politisk opfattelse, men som en trussel mod den sociale orden (Leege o.a.; 2002: 1). Dette føles i den grad i det amerikanske politiske miljø i disse år, hvor retorikken imellem fløjene er usædvanligt aggressiv og gør samarbejde på tværs af midten stort set umulig. De kulturelle kampe, der var med til at afgøre valget

**ANNE MØRK**

ph.d i  
amerikanske studier,  
annemork1507@gmail.com



til Trumps fordel, begyndte at tage form for et halvt århundrede siden; derfor er en historisk redegørelse for amerikanernes vælgeradfærd relevant, især i forhold til de demografiske faktorer.

I det 21. århundrede kan støtten til de amerikanske politiske partier generelt deles op i tre grupper: 1) republikanske kernevælgere, som består af konservative, evangelister og hvide vælgere i sydstaterne; 2) demokratiske kernevælgere, som består af *liberals*, lavindkomstfamilier og etniske minoriteter; og 3) en gruppe vælgere, som ikke føler sig knyttet til noget af disse partier (Hershey, 2017: 136). I denne artikel vil der primært være fokus på demokrater og republikanere. Ved præsidentvalget i 2016 skulle vælgerne ikke blot sætte kryds ved et parti eller kandidat, men ved en idé om USA. En meningsmåling foretaget af Pew Research Center i august 2016 viste, at demokratiske og republikanske vælgere var markant uenige om, hvorvidt den amerikanske befolkning var bedre stillet end 50 år tidligere. 59 pct. af Clintons vælgere svarede positivt, mens ikke mindre end 81 pct. af Trumps vælgere mente, at USA var dårligere stillet end tidligere (Pew Research Center, 2016: 4). Årsagerne til dette kan være mange, bl.a. økonomiske, men der er også et afgørende kulturelt aspekt af dette. Siden 1960'erne har USA været fanget i *the culture wars* – en kamp om den amerikanske folkesjæl, som går dybere end blot uenighed om politiske ideer. Det er to modstridende visioner af det amerikanske samfund, hvor ideer om køn, race og religion mødes. Fordi det er konceptet om, hvad det vil sige at være amerikaner, der er på spil, bliver retorikken ofte ualmindeligt hadefuld og konfliktsøgende. I historien har der været andre konflikter, hvor amerikansk identitet har været under debat: Fra pro-slaveri vs. anti-slaveri i midten af 1800-tallet, til hvid, protestant kultur vs. multikulturalisme i starten af det 20. århundrede, til kommunisme vs. liberalt demokrati i anden halvdel af samme århundrede. Den nutidige konflikt, har eksisteret siden 1960'erne, men lader til at have nået sin hidtidige højde under Trump.

## Den liberale konsensus

Amerikansk partipolitik og vælgeradfærd i nyere tid kan inddeles i fire perioder eller højdepunkter: 1) New Deal-koalitionen fra 1932-1968; 2) 1968 med New Deal-koalitionens sammenbrud og sociale problemstillinger, der bliver dominante i den politiske debat; 3) 1980'erne, hvor rykket fra venstre til højre nationalt konsolideres; og 4) starten af det 21. århundrede, hvor de to partier og deres sociale grupper var blevet så sammentømrede, at det blev svært at samarbejde på tværs af midten. I denne artikel bliver de to sidste perioder, 1980'erne og post-2000, behandlet samtidig.

Perioden 1933-1964 omtales ofte som *the liberal consensus* (den liberale konsensus). I disse år dominerede demokratiske præsidenter Det Hvide Hus, med undtagelse af 1953-1961, hvor den republikanske, omend moderate, Dwight D. Eisenhower bestred posten. I langt størstedelen af disse år kontrollerede demokraterne også Kongressen, og selv mange republikanere erkendte, at den amerikanske New Deal-model var kommet for at blive. I 1930'erne havde

Franklin D. Roosevelt (1933-1945) indført omfattende reformer på det social-politiske område, der sikrede millioner af amerikanere adgang til pension og understøttelse og ændrede opfattelsen af den amerikanske stat fra en trussel imod individuel frihed til netop garanten for denne frihed. Roosevelts lederskab igennem det meste af Anden Verdenskrig havde ført til omfattende politisk konsensus på to centrale områder: accepten af den amerikanske velfærdsstats eksistens og behovet for at bekæmpe kommunismen i Den Kolde Krig. Grundlaget for demokraternes politiske dominans var New Deal-koalitionen, den samling af vælgere, der støttede partiet. Koalitionen var en kombination af sorte vælgere, hvide vælgere i Sydstaterne og etniske og religiøse minoriteter i storbyerne (ofte fagforeningsmedlemmer) (Gerstle og Fraser, 1989: xi). I takt med at levestandarden steg for den almene amerikaner i 1950, og en ny generation fik stemmeret, begyndte New Deal-koalition langsomt at slå revner. De amerikanere, der var vokset op under trygge forhold i efterkrigsårene, var mindre villige til at støtte de store offentlige projekter og høje skatter, som var en uundgåelig del af *the liberal consensus* (Hershey, 117: 129).

Mens amerikanernes økonomiske velstand trak flere vælgere i en mere konservativ retning, var det racespørgsmålet, der begyndte at true demokraternes dominans i sydstaterne. I trods mod republikaneren Abraham Lincolns frigørelse af slaverne og nordstaternes til tider brutale kontrol af den tidligere Konføderation, var det demokratiske parti så dominerende i sydstaterne, at det republikanske parti næsten var ikke-eksisterende i det allerdybeste Syden. Samtidig betød det, at sorte amerikanere i høj grad stemte republikansk – i hvert fald uden for sydstaterne, hvor de fleste sorte borgere stadig blev nægtet adgang til stemmeurnerne. Det fungerede, indtil Franklin Roosevelt tiltrådte som præsident i 1933. Hans *New Deal*-reformer tiltalte også den sorte befolkning og var generelt venligst stemt over for en forbedring af sorte rettigheder. Det første tegn på problemer i koalitionen imellem hvide sydstatsvælgere og sorte vælgere kom for alvor til udtryk ved valget i 1948. Her stillede sydstatsdemokraten Strom Thurmond op som uafhængig kandidat i protest imod den siddende præsident Harry Truman og hans pro-borgerrettighedsprogram. Sydstaternes loyalitet over for det demokratiske parti fik en ende med Lyndon B. Johnsons præsidenttid fra 1963-1969. Selvom Johnson selv var sydstatsmand, var han fuld af sympati for de sortes sag og ønskede at gøre en ende på sydstaternes apartheidsystem. Det var Johnson, der i 1964 underskrev loven, der endte Jim Crow-systemet, og året efter sikrede han sorte stemmerettigheder. Præsidenten selv var fuldt ud bevidst om prisen for at gøre det moralsk rigtige – »overdraget Syden til det republikanske parti i lang tid fremover« sagde han da han underskrev loven i 1964. Sydstatsfløjen i det demokratiske parti havde ofte samarbejde med republikanerne i 1950'erne og 1960'erne, og med det demokratiske partis ny åbenlyse pro-borgerrettighedsplatform var rykket til højre partimæssigt ikke overraskende (Jenkins, 2014: 10).

## 1968

Verden over var 1968 et dramatisk år – studenteroprøret og demonstrationerne imod Vietnamkrigen var på deres højeste. Også valgmæssigt anses året for at være et vendepunkt i amerikansk partipolitik. Følgende markante ændringer forekom i vælgerpolitikken i slutningen af 1960'erne og starten af 1970'erne – ændringer som stadig dominerer amerikansk politik:

1. Republikanerne overgik til den såkaldte *southern strategy*, hvor man specifikt gik efter at mobilisere hvide, konservative vælgere – ofte med brug af mere eller mindre racistiske budskaber.
2. Amerikanske katolikker, som ellers havde været trofaste demokrater i et århundrede, skiftede til det republikanske parti.
3. Evangeliske kristne skabte en særskilt politik platform i protest imod det, de opfattede som en trussel imod den offentlige moral. De blev for alvor mobiliseret af Højesterets legalisering af abort i 1973 og placerede sig solidt i det republikanske parti.
4. Sorte vælgere kunne endelig stemme i store antal efter Kongressens vedtagelse i 1965 af The Voting Rights Act, som ulovliggjorde de bestemmelser i flere sydstater, som havde været brugt til at nægte afro-amerikanere deres ret til at stemme. I årene 1965-70 fik mere end én million sorte amerikanere stemmeret takket være reformen, og siden da har afro-amerikanere været overvældende demokratiske (Jenkins 2014: 129).

1968 markerede samtidig det år i amerikansk politik, hvor Den Kolde Krig og det amerikanske velfærdssystem mistede deres primære rolle som politisk skillelinje. I stedet blev det sociale problemstillinger, der overtog debatten og stadig definerer amerikansk politik. Ideen om sociale konflikter som centrum var dog allerede sat i værk tidligere, dog i en anden sammenhæng. Den Kolde Krig blev politisk fremstillet; ikke blot som en militær/geopolitisk konflikt, men som sammenstødet imellem to uforenelige ideologier og kulturer. Denne ramme for politisk debat blev overført til sociale problemstillinger (Leege o.a., 2002: 83).

En del af republikanernes *southern strategy* var et oprør med, hvad de mente, der var Demokraternes svage håndtering af lov og orden samt velfærdsproblematikker. Allerede i 1950'erne havde republikanerne forsøgt at appellere til socialt konservative sydstatsvælgere, men borgerrettighedsbevægelsen gav grobund for større republikansk succes. *Southern strategy* har/havde ofte racistiske undertoner, hvor den afro-amerikanske befolkning blev indirekte fremstillet som en trussel imod »det pæne samfund« (Jenkins, 2014: 120, 143). De sociale revolutioner i 1960'erne/1970'erne som feminisme, borgerrettigheder og studenteroprøret blev samtidig fremstillet som hedonistiske – til tider anarkistiske – bevægelser, der signalerede et tab i værdier og offentlig moral. Den nutidige opdeling af demokrater og republikanere som henholdsvis liberale og konservative på sociale problemstillinger stammer således fra denne periode. Demokraterne er kommet til at repræsentere minoriteterne – afroamerikanerne, Hispanics, kvinder, homoseksuelle, osv. – mens republikanerne

finder deres kerne i den hvide middel- og arbejderklasse, der anser disse gruppers aktivisme som en trussel. Idet det demokratiske parti siden 1930'erne havde været partiet, der argumenterede for økonomisk lighed, var det en naturlig overgang at argumentere for social lighed for minoriteter. Dette blev forstærket af, at mange minoriteter, bl.a. afroamerikanere, jøder og katolikker, allerede dannede basis for New Deal-koalitionen.

I 1970'erne ændrede en reform måden at vælge præsidentkandidater på. Indtil da var det kun enkelte stater, der benyttede sig af primærvalg i forbindelse med udvælgelsen af en kandidat, og i stedet var det partitoppen, der reelt valgte kandidaten. I 1968 blev den siddende vicepræsident Hubert Humphrey demokraternes præsident uden at have deltaget i et eneste primærvalg. I forsøget på at gøre valget af kandidater mere demokratisk, åbnede man processen op for de mere radikale kræfter i partierne. Da kernevælgerne i partierne generelt er mere ideologiske og ydergående i deres holdninger, er det dem, der får lov til at forme partiets platform. Fordi man som vælger ikke blot støtter en politisk ide, men en social orden, er vælgere tilbøjelige til at støtte deres parti næsten uanset hvad. Således var en reform af det politiske system med til at radikalisere partierne politisk og skabe større splid imellem de to grupper (Fiorina, 2011: 210-4).

## Reagan-æraen

I 1980'erne sås den sidste vælgerflugt af den hvide middelklasse fra demokraterne til republikanere. Disse vælgere, som havde holdt fast i deres loyalitet til demokraterne efter 1968, men som endelig skiftede til den konservative side i 1980'erne, kaldes ofte Reagan-demokraterne. De støttede stadig demokraternes økonomiske programmer, men var tiltrukket af Reagans optimisme og hårde tone i Den Kolde Krig og i krigen imod kriminalitet. Selvom republikanerne vandt præsidentposten fem ud af seks gange i perioden 1968-1988, tog det tid, før forandring var gennemført på andre politiske niveauer. Indtil Reagan-æraen fortsatte demokraterne med at dominere både i Kongressen og på delstats- og lokalniveau. Det er også i denne periode, at republikanerne for første gang siden Anden Verdenskrig kan måle sig med demokraterne i spørgsmålet om partidentifikation. Indtil da havde et flertal af vælgere identificeret sig som demokrater, til tider med op til et forspring på 10-15 pct. (Karol, 2014: 1-3).

Reagan førte ikke blot politisk men også kulturel krig imod Demokraterne. Republikanerne var imod kriminalitet, velfærdssystemet og høje skatter. Ikke mindst appellerede konservative kræfter til de vælgere, som måske følte sig truet af 1960'ernes sociale revolutioner og følte at deres kultur var under angreb. Ved valgkampen i 1992 søgte mange af disse Reagan-demokrater tilbage til det demokratiske parti og dets kandidat Bill Clinton pga. stigende bekymringer for økonomisk nedgang. Legee et al. argumenterer, at de katolske vælgers skift i loyalitet til republikanerne i høj grad var motiveret af modstand imod den sorte borgerrettighedsbevægelse. Sorte amerikaneres store tilknyt-

ning til det demokratiske parti drev hvide katolikker længere til højre på den politiske skala (Leege o.a., 2002: 150).

Perioden 1968-2018 har været mærket af konservativ dominans i Det Hvide Hus og i den politiske debat. Det er værd at bemærke, at to af de tre demokratiske præsidenter i denne periode (Jimmy Carter, 1977-1981 og Bill Clinton 1993-2001) begge var sydstatsmænd, hvis platform afveg fra den gængse liberale politik efter 1960'erne. Carter var evangelist og brugte sin religion til at præsentere sig som alternativ til den korrupte Richard Nixon (som måtte gå af i 1974 efter Watergate-skandalen). Bill Clinton fokuserede på økonomiske emner frem for de sociale problemer, der havde domineret partiets kampagner i 1980'erne. Clinton gjorde op med sit partis ry for at agere blødsøden pengekasse for de fattigste amerikanere ved at love, at han ville »gøre en ende på velfærd, som vi kender det« (Karol, 2014: 17). I kontrast til disse to står demokraternes tredje præsident i perioden, Barack Obama, hvis økonomiske politik appellerede til Reagan-demokraterne, men samtidig støttede han åbent rettigheder for kvinder og andre minoriteter. Med dette kunne han mobilisere de unge vælgere, der i modsætning til deres forældre og bedsteforældre ikke følte sig truede af ideen om et multikulturelt, kønsmæssigt ligestillet samfund.

Siden 1965 har sorte vælgere i overvældende grad (til tider op til 95pct.) støttet demokratiske præsidentkandidater. Det er på trods af, at sorte vælgere ofte er mere religiøse end ikke-sorte demokrater og ofte har konservative holdninger til f.eks. abort og homoseksuelles rettigheder (Kidd o.a., 2007: 165). De vælgerbevægelser, der startede med New Deal-koalitionens sammenbrud i 1960'erne, blev for alvor konsolideret omkring årtusindskiftet; de seneste tyve år er partiernes politiske platforme ikke blot blevet mere ideologisk ekstreme, men deres vælgergrupper er også blevet mere loyale og afstanden imellem de forskellige sociale grupper dermed også vokset (Dominguez, 2014: 143). Siden 1980'erne er en ny markant vælgergruppe vundet frem, Hispanics, som resultat af øget immigration fra Mexico og Mellemamerika. Ofte religiøse og generelt socialt konservative havde de svært ved at finde et fast parti som gruppe, men i det seneste årti er Hispanics blevet solide demokratiske vælgere. I takt med at Hispanics vokser som befolkningsgruppe i de kommende årtier, står republikanerne over for en udfordring, hvis de fortsætter en politik og retorik, der favoriserer den hvide sociale gruppe (Dominguez, 2014: 153).

### »It's the economy, stupid!« Eller er det?

I forbindelse med valget i 1992, da den siddende præsident George H.W. Bush måtte afgive magten til Bill Clinton, blev Clintons kampagnechef berømt for overstående udtryk, der antyder, at det er den amerikanske økonomis tilstand, der afgør valg. De seneste årtiers republikanske dominans er til tider blevet forklaret med, at demokraterne har brugt for meget tid og energi på sociale problemer – f.eks. abort, ligestilling, racepolitik, homoseksuelles rettigheder, o.lign. Imens kan republikanernes succes tilskrives deres fokus på økonomiske spørgsmål, f.eks. arbejdsløshed og økonomisk vækst. Ved de se-



neste valg har republikanernes identitetspolitik dog spillet en stigende rolle: Trumps strenge immigrationspolitik, angreb på kvinder og forsøg på at tilbagerulle rettigheder for homo- og transseksuelle er bare nogle eksempler på republikansk identitetspolitik. En måling foretaget af Pew Research Center i august 2016 viste således, at det var de emner, der primært adskilte potentielle Trump- og Clinton-vælgere. Mens begge vælgergrupper var bekymrede for nationens økonomiske tilstand og racekonflikter, var Trumps vælgere i markant højere grad bekymrede for immigration – 66 pct. blandt Trump-vælgere var meget bekymrede for dette, mens det kun gjaldt 17 pct. af Clintons vælgere (Doherty, 2016). Desuden stod Trump stærkest internt i det republikanske parti blandt de vælgere, der opfattede immigration og multikulturalisme negativt (Jones og Kiley, 2016), og hans retoriske angreb på muslimer, sorte og især mexicanere virkede tiltrækkende på mange republikanske vælgere (Hooghe og Dassonneville, 2008: 532). På trods af at Trump på en del politiske områder (udenrigspolitik, frihandel, lovprisning af diktatorer) adskilte sig fra store dele af det republikanske parti, vandt han stadig stort blandt vælgere, der identificerede sig selv som republikanere. Den sociale gruppes magt var stærkere end de politiske principper (Jacobsen, 2017: 11).



**Trumps strenge immigrationspolitik, angreb på kvinder og forsøg på at tilbagerulle rettigheder for homo- og transseksuelle er bare nogle eksempler på republikansk identitetspolitik**

### Religion, race og køn

Det er især tre faktorer, der adskiller de dominerende sociale vælgergrupper: religion, race/etnicitet, og køn. I det første tælles der både, om vælgerne er evangelister eller ej, og hvor ofte vælgerne går i kirke. Der tegner sig et klart billede på to af punkterne. På religionsspørgsmålet findes der et skel imellem evangelister og ikke-evangelister samt på kirkegang. Evangelister og vælgere, der går i kirke/synagoge/moske én gang i ugen eller oftere, er markant mere tilbøjelige til at stemme republikansk end andre vælgere. På det andet punkt, race/etnicitet er der største opdeling imellem hvide vælgere (typisk republikanere) og ikke-hvide (overvældende demokrater). Race/etnicitet har desuden et tæt samspil med køn: Et flertal af mænd støtter i udgangspunktet republikanerne, samt et lille flertal af hvide kvinder. Blandt ikke-hvide kvinder findes der et stort flertal af demokrater i så høj en grad, at kvinder (uanset race) generelt kan placeres hos demokraterne (Olson og Green, 2006: 443-4). Andre faktorer skiller også de to partiers vælgere (Olson og Green, 2006: 444): 1) region (Republikanerne står stærkest i Midtvesten og Syden; demokraterne på Øst- og Vestkysten); 2) bosættelsesform (Republikanerne i landområder og forstæder; demokraterne i byerne); og 3) alder (Republikanerne +40; demokraterne under 40 år). Desuden er indkomstniveau og uddannelse også indikatorer, hvor demokraterne ofte står bedst blandt de mest og mindst veluddannede, mens republikanerne klarer sig bedst blandt middelklassen. Disse

mange faktorer illustrerer, hvordan demografiske egenskaber kæmper for at være afgørende i forbindelse med politiske valg. Således kan hvide kvinders valg af Trump i 2016 på trods af hans problematiske udtalelser om kvinder og seksuelle overgreb forklares med adskillige andre faktorer, især race/etnicitet (Junn, 2017: 350). Selvfølgelig er der her tale om en grov generalisering, og mange millioner vælgere passer ikke nødvendigvis ind i dette format. Desuden er mange af disse opdelinger på 55-45 pct., men på trods af den lille statistiske forskel er der alligevel en tendens over tid, der antyder, at disse egenskaber er med til at forme vælgernes politiske loyalitet. Andre forskelle er ganske overvældende, bl.a. er der 90-95 pct. af afro-amerikanere der stemmer demokratisk.

Et centralt emne i amerikansk politik de seneste 50 år har været det religiøse højre og dets støtte til det republikanske parti. I den periode er et stigende antal amerikanere begyndt at identificere sig som evangelister, dvs. kristne fundamentalister, der tror på en bogstavelig fortolkning af Bibelen og som forsøger at påvirke det politiske system til at lade kristne værdier influere politiske beslutninger. Den evangeliske bevægelse er primært protestantisk, men har stigende tilknytning fra katolikker. Siden 1960, hvor John F. Kennedy blev valgt som USA's første (og hidtil eneste) katolske præsident, har skellet imellem evangelister og ikke-evangelister erstattet konflikten imellem protestanter og katolikker (Leege o.a., 2002: 167). Siden starten af 1980'erne har det religiøse højre udgjort en absolut grundsten i det republikanske parti. Ikke blot delte parti og evangelisterne konservative værdier på sociale og kulturelle områder, men især Præsident Reagan søgte målrettet et samarbejde med det religiøse højre og dets ledere (Karol, 2014: 6). Partiets modstand imod demokraternes ønske om at bruge staten til at opnå social retfærdighed spillede sammen med det religiøse højres modstand imod sekularisme og feminisme. Men ved valget i 2016 støttede evangeliske vælgere i overvældende grad Trump i både primærvalg og det nationale valg, hvilket skabte debat om, hvordan det religiøse højre kunne støtte en kandidat med så kontroversiel en fortid. Philip Gorski påstår, at det skyldes, at det religiøse højre fundamentalt er hvide nationalister, hvis politik er et oprør mod ikke blot sekularisme og sociale forandringer, men også ideen om USA som multikulturelt samfund (Gorski, 2017: 338).

## Siden starten af 1980'erne har det religiøse højre udgjort en absolut grundsten i det republikanske parti

Fokus på kvinders rettigheder førte til direkte konflikt med den evangeliske bevægelse. Retten til abort er blevet den primære slagmark imellem feminist og religiøse fundamentalister, men grundlæggende handler problemet om, at evangelisterne føler, at feminismen – ikke blot retten til abort, men også kvinders seksuelle frigørelse, adgang til arbejdsmarkedet og ønske om flere kvinder i magtpositioner – udgør en trussel imod den sociale orden (Leege o.a., 2002: 94). Konservative kræfter omtaler ofte dette som ødelæggelsen af den amerikanske familie, dvs. at kvindefrigørelsen har ført til et forholdet



antal skilsmisser og flere børn opdraget af enlige forældre. Politisk set kaldes denne position *pro-family*, dvs. vælgere, der ønsker at vende tilbage til de traditionelle kønsroller, hvor manden er familiens overhoved. I de seneste to årtier er *pro-family* også kommet til at dække den negative reaktion imod anerkendelsen af homoseksuelles rettigheder. Et flertal af kvindelige vælgere har længere støttet demokraterne, men en interessant detalje skal markeres her. Hvide kvinder foretrækker ofte republikanske præsidentkandidater, bl.a. Donald Trump.

## Ingen regel uden undtagelse

Mens mange af Trumps vælgergrupper har flyttet sig mod højre igennem årtier, var der dog én markant vælgergruppe, der afgjorde valget til hans fordel. Selvom Clinton fik flere stemmer nationalt end Trump, tabte hun valget på grund af valgmandsstemmerne i det øverste Midtvesten. Det var især industriarbejdere, som havde stemt på Barack Obama i 2008, der flyttede sig fra venstre mod højre, men Trumps kulturretorik kan også have spillet en rolle. Michael McQuarrie argumenterer for, at det især var økonomiske forhold (krise i især bilindustrien), der skubbede disse vælgere over i Trumps lejr. Desuden var der også et markant antal sorte vælgere, som skiftede parti i disse områder (McQuarrie, 2017: 143). Spørgsmålet om vælgeradfærd som følge af sociale eller økonomiske prioriteter er dermed samtidig afhængig af regionale aspekter.

Hvem bringer fremtiden? Hvide udgør allerede et mindretal i flere stater som Hawaii, Texas, Californien, New Mexico og Nevada, og ifølge befolkningsprognoser står USA's hvide befolkning til at blive et nationalt mindretal i 2045 (Frey, 2018). De sidste halvtreds års vælgeropførsel viser, at race og etnicitet har været en afgørende faktor i at definere de sociale grupper, som har stor betydning for vælgeradfærd i USA. Især Trump valgte i sin valgkamp at appellere primært til hvide vælgere. Hvis det republikanske parti bliver identificeret ikke blot med primært hvide vælgere, men bliver stemplet som decideret fjendtligt over for ikke-hvide amerikanere, kan det få store konsekvenser for partiets mulighed for politisk succes. Der er andre demografiske farer forude for republikanerne – partiet er suverænt mest populært blandt den ældre del af befolkningen. Men internt i partiet er der store forskelle imellem generationerne. Et eksempel er spørgsmålet om homoseksuelles rettigheder, hvor unge republikanere i høj grad støtter dette mens de ældre vælgere modarbejder det. Lige nu fører partiet altså en politik, som ikke har opbakning blandt de fremtidige vælgere. De sociale identiteter som har bragt Trump til Det Hvide Hus, risikerer at blive undergravet af den demografiske udvikling og vil kræve nye dannelser af grupper og identiteter.

## Litteraturliste

- Doherty, Carroll (2016), »5 facts about Trump supporters view of immigration«, Pew Research Center, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/25/5-facts-about-trump-supporters-views-of-immigration>.
- Dominguez, Casey K.B. (2014), »Polarization and volatility: The state of the party system in the twenty-first century« i Marjorie Randon Hershey, red., *Guide to U.S. Political Parties*, Washington: CQ Press, pp. 143-156.
- Fiorina, Morris P. o.a. (2011), *Culture War? The myth of a polarized America*, 3. udgave, Boston: Longman.
- Fraser, Steve og Gary Gerstle (1989), *The Rise and Fall of the New Deal Order*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Frey, William H. (2018), »The US will become minority white in 2045, census projects«, The Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2018/03/14/the-us-will-become-minority-white-in-2045-census-projects/>.
- Gorski, Philip (2017), »Why evangelicals voted for Trump: A critical cultural sociology«, *American Journal of Cultural Sociology*, 3(5): 338-54.
- Hershey, Marjorie Randon (2017), *Party politics in America*, 17. udgave, New York og London: Routledge.
- Hooghe, Marc og Ruth Dassonneville (2017), »Explaining the Trump vote: The effect of racist resentment and anti-immigrant sentiments«, *Political Science*, 51(3): 528-34.
- Jacobsen, Gary C. (2017) »The triumph of polarized partisanship in 2016: Donald Trump's improbable victory«, *Political Science Quarterly*, 132(1): 9-41.
- Jones, Bradley og Jocelyn Kiley (2016), »More 'warmth' for Trump among GOP voters concerned by immigrants, diversity«, Pew Research Center, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/02/more-warmth-for-trump-among-gop-voters-concerned-by-immigrants-diversity/>.
- Jenkins, Jeffrey A. (2014) »Partisanship, sectionalism and race: Civil rights and party development from the 1950s through the 1970s« i Marjorie Randon Hershey, red., *Guide to U.S. Political Parties*, Washington: CQ Press, pp. 116-28.
- Junn, Jane (2017), »The Trump majority: White womanhood and the making of female voters in the US«, *Politics, Groups, and Identities*, 5(2): 343-52.
- Karol, David (2014), »Parties revised and revived: Democrats and Republicans in the age of Reagan, 1980-2000« i Marjorie Randon Hershey, red., *Guide to U.S. Political Parties*, Washington: CQ Press, pp. 1-24.
- Kidd, Quintin, o.a. (2007), »Black voters, black candidates, and social issues: Does party identification matter?«, *Social Science Quarterly*, 88(1): 165-76.
- Leege, David C. o.a. (2002), *The Politics of Cultural Difference: Social Change and Voter Mobilization Strategies in the post-New Deal Period*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McQuarrie, Michael (2017), »The revolt of the Rust Belt: Place and politics in the age of anger«, *The British Journal of Sociology*, 68(1): 120-52.
- Olson, Laura R. og John C. Green (2006), »Introduction – 'Gapology' and the Presidential Vote«, *PS: Political Science and Politics*, 39(3): 443-6.
- Pew Research Center (2016), »Clinton, Trump supporters have starkly different views of a changing nation«, 8 pp., <http://www.people-press.org/2016/08/18/clinton-trump-supporters-have-starkly-different-views-of-a-changing-nation/>.

# »Make America White Again«: Donald Trump og USA's etniske og racemæssige minoriteter

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

*Denne artikel analyserer først, hvilke etniske og racemæssige appeller Donald Trump benyttede først som præsidentkandidat i 2015-16 og siden som præsident; dernæst i hvor høj grad Trumps strategi betegnede en ny republikansk kurs; og endelig hvilket vælgersegment han henvendte sig til. Det viser sig, at Trump gennem sin aggressive identitetsorienterede retorik snarere end at puste nyt liv i republikanernes »sydstatsstrategi« trak på en ældre højrepopulistisk*

*tradition. Derved lykkedes det ham at få mange hvide vælgere i tale, idet et gab dog åbnede sig mellem højt- og lavtuddannede hvide amerikanere, hvor førstnævnte i stigende grad orienterede sig mod det demokratiske parti, mens sidstnævnte blev kernetropperne i Trumps republikanske parti. I sidste instans var fænomenet Trump symptom på et USA i krise såvel etnisk og racemæssigt som politisk.*

## Chokket i 2016

Donald Trumps sejr i det amerikanske præsidentvalg den 8. november 2016 sendte chokbølger gennem USA og resten af verden. Under sloganet »Make America Great Again« var det lykkedes ham at forene netop så store dele af vælgerkorpset bag sig, at en strategi baseret på både at angribe storkapitalen og at demonisere en række etniske minoriteter – primært illegale indvandrere af latinobaggrund, afroamerikanere og muslimer – var endt i republikansk triumf.

Indeværende artikel udforsker tre spørgsmål i denne forbindelse. For det første: Hvad var det for nogle etniske og racemæssige appeller, Trump gjorde brug af under valgkampen og siden? For det andet: I hvor høj grad betegnede Trumps strategi en ny republikansk kurs? For det tredje: Hvad var det for et vælgersegment, Trump primært forsøgte at få i tale? Tesen er, at Trump knyttede an til en højrepopulistisk tradition i amerikansk historie og vel at mærke gjorde det på et tidspunkt, hvor store dele af det republikanske bagland i forvejen var begyndt at orientere sig efter etniske og racemæssige parametre. Trump pustede til denne tendens med en retorik, der ofte antog chauvinistiske overtoner. Set i lyset af USA's overordnede demografiske udvikling – og af resultaterne af midtvejsvalgene i 2018 – var spørgsmålet imidlertid, om det republikanske parti i længden kunne holde til denne kurs.

## Trump og USA's etniske og racemæssige minoriteter

Som en afspejling af 1) de omfattende demografiske forandringer, nationen havde gennemlevet siden vedtagelsen af en stor immigrationsreform i 1965;

**JØRN BRØNDAL**

Professor, ph.d., Center for  
Amerikanske Studier,  
Syddansk Universitet,  
brondal@sdu.dk

2) den politiske revolution, 1960'ernes borgerrettighedsbevægelse havde ført med sig; og 3) den ændrede sikkerhedspolitiske diskurs siden terrorangrebene på USA den 11. september 2001, indgik tre etniske minoriteter i Trumps retorik op til præsidentvalget i november 2016: latinoer, afroamerikanere og muslimer. Som vi skal se, italesatte Trump langt hen ad vejen disse tre grupper – der ifølge retsforskeren Ian Haney López tilsammen udgør nutidens amerikanske »racemæssige spøgelse« – som mindre værdige end »hvide« amerikanere, samtidig med at han forsikrede verden om, at han var »den mindst racistiske person, du nogensinde har mødt« (López, 2014: 1; Serwer, 2017; Coates, 2017: 344).

Trump var mest vedholdende i sin kritik af latinoerne, især det segment, der var kommet illegalt ind i landet. Allerede ved sin opstillingstale den 16. juni 2015 affærdigede han disse som narkokriminelle voldtægtsforbrydere og krævede opførelsen af en mur langs grænsen til Mexico – en mur, som mexicanerne vel at mærke skulle betale for. Dette tema vendte han tilbage til gang på gang i løbet af valgkampen.

Afroamerikanerne spillede en mindre central rolle i Trumps eksplicitte retorik; men den historiske ballast var desto større og resultaterne tilsvarende fornærmende for afroamerikanerne som befolkningsgruppe. Trumps forhold til afroamerikanerne var i forvejen belastet af, at han og hans far Fred tilbage i 1970'erne var kommet under anklage for racisme i deres boligudlejningspolitik inden for rammerne af et ekspanderende New York-baseret byggeimperium, og af at han i 1989 i helsidesannoncer i fire New York-aviser havde krævet dødsstraffen i delstaten genindført, på et tidspunkt hvor fire afroamerikanere og en latino stod under anklage – og siden blev dømt – for at have voldtaget og nær dræbt en kvindelig jogger i Central Park; først mange år senere blev de rensat for skyld. Det var dog *birther*-sagen, der for alvor satte Trump på det politiske landkort (D'Antonio, 2015: 191-2, 261; Olivia B. Waxman i *Time*, 7.10.2016).

I løbet af valgkampen henvendte Trump sig lejlighedsvis – i hvert fald tilsyneladende – til det afroamerikanske befolkningssegment. Ved et rally i Michigan i august 2016 hævdede han således: »I lever i fattigdom, jeres skoler er elendige, I har ingen jobs, 58 procent af jeres unge er arbejdsløse«, hvorpå han stillede spørgsmålet: »Hvad fanden har I at miste?« Hans mestendels hvide publikum jublede. Ved sin første duel med den demokratiske præsidentkandidat Hillary Clinton en måned senere tilføjede Trump, at USA's bykerner var et »helvede« af kriminalitet og skyderier og forlangte mere »lov og orden«. I andre sammenhænge tog han politiets side i konflikten med den ikkevoldelige borgerrettighedsgruppe Black Lives Matter, ligesom han gentwittede vildt overdrevne tal for afroamerikaneres drab på hvide fremsat af hvide nationalister. Frem for forarget at afvise politisk støtte fra den tidligere leder af Ku Klux Klan David Duke valgte Trump i februar 2016 i et interview med CNN's journalist Jake Tapper at hævde, at han ikke vidste, hvem Duke var. Overordnet set var Trumps beskrivelse af den sorte befolkningsgruppes levevilkår så

præget af stereotyper – og ignorerede i den grad eksistensen af en betydelig sort middelklasse – at den siden provokerede den afroamerikanske journalist Juan Williams til at skrive bogen *What the Hell Do You Have to Lose?* som et svar til Trump (Sides et al., 2018: 81; Dionne et al., 2017: 82, 301; Williams, 2018: 167, 186; Brøndal, 2016: 278).

Anderledes kontant var Trump over for USA's talmæssigt begrænsede befolkningsselement af muslimer af mellemøstlig eller asiatisk herkomst. Efter at et par med pakistanske rødder dræbte fjorten mennesker i et terrorangreb i San Bernardino, Californien, den 2. december 2015, erklærede Trump, at han som præsident ville indføre et – i øvrigt forfatningsstridigt – totalt indrejseforbud mod muslimer, »indtil vort lands repræsentanter kan finde ud af, hvad fanden der foregår«. Som et politisk svar på Trumps islamofobi optrådte det pakistanskfødte ægtepar Khizr og Ghazala Khan ved demokraternes nationalkonvent i Philadelphia i sommeren 2016, tolv år efter at deres søn, der havde været kaptajn i den amerikanske hær, var blevet dræbt af en bilbombe i Irak. Nu opfordrede Khizr Khan Trump til at læse Forfatningen. Nogle dage senere affærdigede præsidentkandidaten ægteparret ved at hævde, at Hillary Clintons folk måtte have skrevet talen, og at Khizr Khan havde holdt den, fordi hustruen skulle tie. Trump insisterede tilmed på, at hans egne ofre som hårdtarbejdende erhvervsmand snildt kunne sammenlignes med ægteparrets (Dionne et al., 2017: 44-5; Sides et al., 2018: 54; Adam Nagourney et al. i *New York Times*, 3.12.2015; Philip Bump i *New York Times*, 30.7.2016).

En samlelinse for sine udfald mod illegale immigranter, afroamerikanere og muslimer fandt Trump i den siddende demokratiske præsident Barack Obama. Allerede ved den konservative CPAC-konference i februar 2011 blev Trump den mest prominente fortaler for den såkaldte *birther*-bevægelse, der siden sin spæde begyndelse i 2004 havde hævdet, at Obama ikke var født i USA. Dette måtte betyde, at USA's første »sorte« præsident umuligt kunne være legitim, for han måtte jo i sidste ende være indvandrer. Derimod tilsluttede Trump sig ikke eksplicit det hylekor, der insisterede på, at Obama oven i købet var muslim; men han insisterede på, at Obama »kan være det værste, der nogensinde er overgået Israel, tro mig, tro mig«; og han påstod ligefrem, at præsidenten måtte anses for den sande grundlægger af terrorbevægelsen Islamisk Stat. Først i september 2016 krøb Trump endelig til korset og erkendte, at Obama var født i USA. Men inden da var det for længst lykkedes ham at så øget tvivl om Obamas legitimitet blandt de republikanske græsrodder (D'Antonio, 2015: 283-92; Brøndal, 2016: 353, 366; Sarah Wheaton i *Politico*, 22.3.2016; Nick Corasaniti i *New York Times*, 10.8.2016; Jenna Johnson i *Washington Post*, 16.9.2016).

## Sydstatsstrategien og den højrepopulistiske tradition

I vurderingen af Trumps forhold til det republikanske parti er det en misforståelse at se ham som en trolld, der pludselig skød op af en æske. I stedet bør han vurderes i forhold til to politiske traditioner: sydstatsstrategien og højre-



populismen. Sydstatsstrategien, der daterer sig tilbage til midt-1960'erne, er den mere subtile af de to. Den forbindes gerne med begrebet »hundefløjten« – med ideen om at udsende racemæssigt kodede signaler, der primært opfanges af en bestemt målgruppe af hvide vælgere (López, 2014: 3-5).

I løbet af 1960'erne fandt et omfattende partipolitisk skifte sted i de elleve stater i syd, der under den Amerikanske Borgerkrig (1861-65) havde forsøgt at løsrive sig fra USA. Siden 1880'erne havde hovedparten af disse i valg efter valg stemt demokratisk, idet dette partis sydstatsfløj oprindeligt havde stået for slaveriets bevarelse og siden også for opretholdelsen af Jim Crow-systemet, en racemæssig hækkeorden baseret på raceadskillelse i det offentlige rum, fratagelse af sorte amerikaneres stemmeret og terror mod afroamerikanerne, alt sammen begrundet i en ideologi om hvidt overherredømme. I 1964 kom imidlertid et stort partipolitisk skifte, da den demokratiske præsident – og texaner – Lyndon B. Johnson underskrev den skelsættende borgerrettighedslov, Martin Luther King, Jr., og andre borgerrettighedsforkæmpere længe havde kæmpet for. Som Johnson sagde til en rådgiver samme dag, han underskrev loven: »Jeg tror, vi lige har overdraget Syden til det republikanske parti i lang tid fremover.« Heri fik præsidenten i det store hele ret (Dallek, 1998: 120; Brøndal, 2016: 118-27 og 227).

En sydstatsstrategi baseret på hundefløjten blev lanceret af den republikanske præsidentkandidat Richard M. Nixon i 1968, da han kritiserede de skolebusordninger, der skulle transportere børn fra »slummen« til andre byområder for derigennem at integrere skolevæsenet racemæssigt, og da han krævede mere »lov og orden«. Som han sagde privat efter at have indspillet en valg-reklame: »Det handler alt sammen om lov og orden og om de forbandede neger-puertoricanske grupper derude« (Carter, 1995: 348-9). Strategien blev siden videreført af Ronald Reagan, da han i forbindelse med sit forsøg på at udfordre den republikanske præsident Gerald Ford i 1976 i flere taler kritiserede en »velfærdsdronning« på Chicagos sydside – et bydistrikt domineret af afroamerikanere – der angiveligt havde levet højt på at lænse de offentlige kasser. I 1980 indledte Reagan sin præsidentvalgkamp i den lille flække Philadelphia i Mississippi, hvor tre borgerrettighedsaktivister seksten år tidligere var blevet dræbt af Ku Klux Klan. Hans tale ved den lejlighed om delstatsrettigheder var sød musik i ørerne på de folk, der begræd den føderale regerings afmontering af Jim Crow-systemet (McAdam og Kloos, 2014: 190-1, 276; Anderson, 2004: 164).

Hvis »sydstatsstrategien« i virkeligheden altid havde haft en vis national appel, blev denne særligt tydelig i 1988, da valgstrategen Lee Atwater og medierådgiveren Roger Ailes, der begge arbejdede for den republikanske præsidentkandidat George H.W. Bush, iscenesatte en kampagne for at vise, at den demokratiske præsidentkandidat og guvernør i Massachusetts Michael S. Dukakis var »soft on crime«. Under en udgang fra et fængsel i Massachusetts i 1987 – på et tidspunkt, hvor Dukakis var guvernør – var den dømte morder Willie Horton flygtet til Maryland, hvor han havde overfaldet, bagbundet og dolket

en mand for derpå at voldtage dennes forlovede. Nu var opgaven at koble Dukakis til Horton. Som Atwater sagde: »Hvis jeg kan gøre Willie Horton almindeligt kendt, vinder vi valget.« Han foreslog også sarkastisk, at Horton kunne ende som Dukakis' vicepræsidentkandidat. Samtidig undlod Atwater og Ailes behændigt at omtale Hortons racemæssige baggrund. Enhver, der så den valgvideo om Horton, som en »uafhængig« gruppe producerede, kunne dog overbevise sig om, at han var sort (Carter, 1996: 74-8; López, 2014: 105-7; Meacham, 2015: 341-2).

Side om side med sydstatsstrategien findes en ældre og mere antielitær populistisk tradition. Den amerikanske journalist og forfatter John Judis foreslår, at snarere end at forsøge at definere denne som en ideologi bør den ses som en art logik. En særlig venstrefløjspopulisme baseret på iscenesættelsen af en kamp mellem »folket« – forstået primært som farmere – og »interesserne« eller »etablisementet« går tilbage til det amerikanske Vesten og Syden i 1890'erne. Siden udviklede en højrefløjspopulisme sig, hvor »folket« ikke alene var oppe mod etablisementet, men også mod en gruppe af syndebukke, det være sig en etnisk, religiøs eller politisk minoritet. Historisk set har denne variant af populismen vel at mærke ytret sig både uafhængigt af de to store partier og inden for hvert af disses rækker. Højrefløjspopulismen tog sin begyndelse, da Georgia-politikeren Tom Watson ved begyndelsen af 1900-tallet opgav sin venstrefløjsvision om en koalition af fattige sydstatsbønder på tværs af raceskel for i stedet at appellere ind til kernen af det hvide befolkningssegment og tordne mod afroamerikanerne (Judis, 2016: 14-6, 25-7; Brøndal, 2016: 129).

Siden fik traditionen nyt liv, da Alabama-politikeren George Wallace efter et valgnederlag i 1958 besluttede sig for aldrig igen at lade sig udmanøvrere racemæssigt – »out-nigger,« som han privat kaldte det – af en endnu mere racistisk politisk modstander (Carter, 1996: 2, 4). Selvom Wallace i det offentlige rum undlod at gøre brug af hårde racistiske termer, stod han som Alabamas guvernør i 1963-67 utvetydigt på Jim Crow-systemets side i kampen mod borgerrettighedsbevægelsen. Som han sagde ved sin tiltrædelse i 1963: »Raceadskillelse nu, raceadskillelse i morgen, raceadskillelse altid!« Historikeren Dan Carter har kaldt Wallaces indstilling til raceproblematikken en art »soft-porn racism« (Judis, 2016: 32-8; Brøndal, 2016: 328; Carter, 1996: 4).

Forskellen mellem Nixons mere forfinede sydstatsstrategi og Wallaces plumpe og antielitære populisme blev tydelig allerede i 1968, hvor førstnævnte opstillede som republikanernes præsidentkandidat og sidstnævnte – der traditionelt optrådte som sydstatsdemokrat – som kandidat for American Independent Party. For Nixon lå udfordringen ifølge Carter i at »sympatisere med og appellere til frykten blandt vrede hvide, uden at forekomme ekstremistisk og derved jage de moderate væk«; eller som Nixons rådgiver John Ehrlichman udtrykte det: at kommunikere med vælgeren på netop en sådan måde, »at han undgår at indrømme over for sig selv, at han blev tiltrukket af et racistisk budskab« (Carter, 1996: 30). Wallace derimod gjorde i 1968 brug af en race-



mæssig appel, der ifølge forfatterne til bogen *One Nation After Trump* snarere minder om en megafon end en hundefløjte (Dionne et al., 2017: 82). Symptomatisk nok vandt Nixon i hovedparten af staterne i det øvre Syden, mens Wallace snupede hele fem stater i det dybe Syden.

I 1992 fik den højrepopulistiske tradition nyt liv – nu inden for det republikanske partis rækker – da Pat Buchanan udfordrede den siddende præsident George H.W. Bush i de republikanske primærvalg og ved republikanernes nationalkonvent erklærede kulturkrig mod demokrater, feminister og homoseksuelle. Etnisk set handlede Buchanans kampagne ikke så meget om afro-amerikanere, men derimod om den illegale migration fra Mexico, som han kaldte en »national skændsel«. Han efterlyste samtidig et midlertidigt stop for al immigration og krævede endda opførelsen af en mur langs grænsen til Mexico! I et tv-interview i februar 1992, lige efter at han havde tabt overraskende snævert til Bush ved primærvalget i New Hampshire, sagde han tilmed »make America great again« og »America first« i én og samme sætning (McAdam og Kloos, 2014: 222; Sides et al., 2018: 95; Kornacki, 2018: 152, 157). Selvom Buchanan atter i 1996 uden held forsøgte at blive republikanernes præsidentkandidat, vakte hans nationalistisk betoned kampagne – hvor han denne gang faktisk vandt i New Hampshire – betydelig opsigt (Kornacki, 2018: 154, 198, 337-8).

På trods af en gradvis radikaliserings af den republikanske base i løbet af 1990'erne, ikke mindst i forbindelse med Georgia-politikeren Newt Gingrichs nationale gennembrud med det konservative slogan »Contract with America« ved midtvejsvalgene i 1994 – en »republikansk revolution«, der endte med at placere ham som Speaker i Repræsentanternes Hus – synes sydstatsstrategien og i hvert fald den etniske side af højrefløjspopulismen at være blevet nedtonet efter årtusindskiftet. I 2000 gik George W. Bush til valg på et budskab om »medmenneskelig konservatisme«. I 2005 erkendte den daværende formand for republikanernes nationalkomité (RNC) Ken Mehlman over for borgerrettighedsorganisationen National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), at republikanerne i de forgangne årtier enten havde ignoreret afroamerikanerne eller forsøgt »at drage politisk fordel af racemæssig polarisering. Jeg er her i dag som republikansk formand for at fortælle jer, at vi tog fejl.« Fem år senere tilføjede den nye RNC-formand Michael Steele, at hans parti i godt 40 år havde praktiseret »en sydstatsstrategi, der frastødte mange minoritetsstemmer ...«. Steele er selv afroamerikaner (López, 2014: 1).

Hundefløjtes rolle under præsidentvalget i 2008, der endte med, at demokraten Barack Obama besejrede republikaneren John McCain, var kompleks. Ved et folkemøde i Minnesota afviste McCain en lokal vælger, der hævdede, at Obama var »araber«, ved at rose ham som »en ordentlig familiefar«, hvis politiske synspunkter han tilfældigvis var uenig i. Til gengæld angreb McCains vicepræsidentkandidat Sarah Palin gang på gang Obama for at »hænge ud med terrorister«, fordi Obama tilbage i 1995 havde fået politisk støtte fra en professor ved University of Chicago, der tilbage i 1960'erne havde tilhørt den

radikale gruppe Weather Underground. Frem mod valget mente op mod en femtedel af de amerikanske vælgere, at Obama i virkeligheden var muslim (Remnick, 2010: 546; Brøndal, 2016: 353). Selv forsøgte Obama at nedtone racefaktoren, men følte sig sommetider presset til at diskutere den, først og fremmest med talen »A More Perfect Union« i kølvandet på, at flere tv-stationer i marts 2008 havde vist videoklip med hans præst Jeremiah Wright, der under en prædiken havde råbt »God damn America« (Brøndal, 2016: 324-325). Men overordnet set forsøgte Obama at fremstå som præsidentkandidaten, der tilfældigvis var sort. Politologen Fredrick C. Harris har kaldt Obamas kampagne »raceneutral«, og det er ligefrem blevet hævdet, at Obama som præsident diskuterede »racemæssige problemstillinger mindre end nogen anden demokratisk præsidentkandidat i nyere historie« (Harris, 2012: vii, 138-40; Sides et al., 2018: 114).



### Selv forsøgte Obama at nedtone racefaktoren, men følte sig sommetider presset til at diskutere den

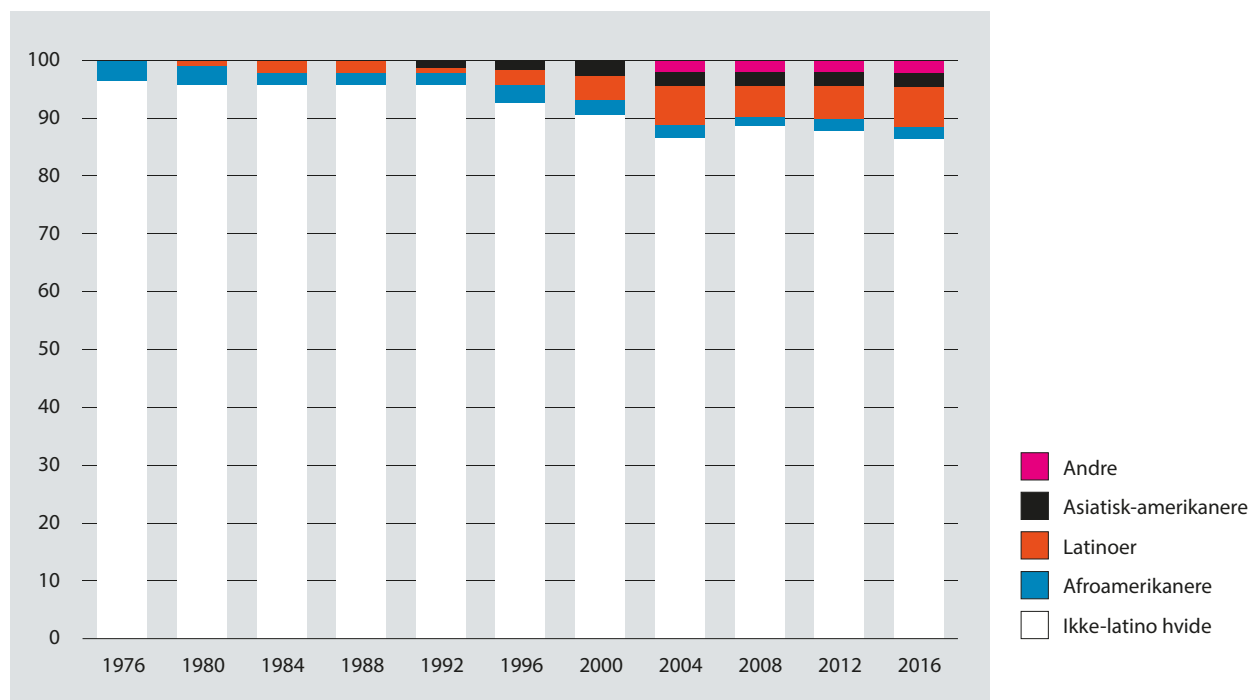
Retorikken i 2012 fokuserede heller ikke i særlig høj grad på racedimensionen. Da den republikanske præsidentkandidat Mitt Romney dén sommer holdt en tale ved borgerrettighedsorganisationen NAACP's årsmøde i Houston, Texas, benyttede han lejligheden til at kritisere sundhedsloven Affordable Care Act, som Obama havde underskrevet to år tidligere. Da Romney affærdigede loven som »Obamacare«, affødte det flere buh-råb fra salen, og kritikere hævdede bagefter, at Romneys træk var udtryk for en kalkuleret strategi, der i virkeligheden mere handlede om at appellere til det hvide publikum ude i landet end til det mestendels sorte publikum ved årsmødet. Romney indrømmede siden, at han havde regnet med at blive mødt af vrede fra NAACP's medlemmer (López, 2014: 110).

Derimod blev det af mange republikanere opfattet som en fatal brøler, da Romney under en tv-duel med Barack Obama kom for skade at foreslå, at illegale indvandrere burde presses ud i en situation, hvor de blev inspireret til at »selvdeportere« (Halperin og Heilemann, 2013: Kindle loc. 4243-4). Da republikanernes nationalkomité under ledelse af Reince Priebus udsendte rapporten »Growth and Opportunity Project«, der analyserede Romneys valgnederlag – og hurtigt fik tilnavnet »ligsynet« – var en af konklusionerne, at netop fadæsen om selvdeportering havde kostet Romney latinostemmer. Anbefalingen blev, at republikanerne fremover i højere grad skulle række ud til USA's etniske minoriteter (Barbour et al., 2013: 8, 18-9). I stedet fik de Donald Trump.

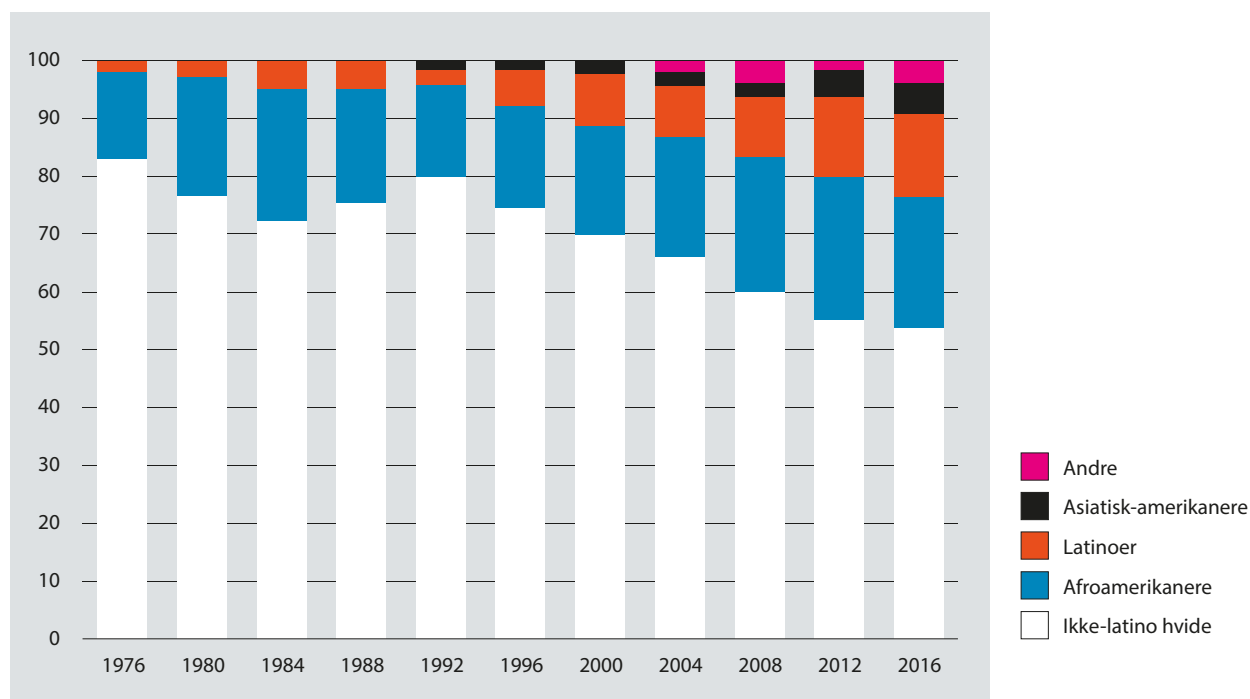
### Tea Party-bevægelsen, Obama og Trump

At det republikanske parti siden det store partipolitiske skifte i 1960'erne primært har tiltrukket hvide vælgere, bekræftes af en analyse af de to partiers etniske sammensætning baseret på exit polls ved amerikanske præsidentvalg 1976-2016 (figur 1 og 2).

Figur 1. Den etniske sammensætning af det republikanske partis vælgerkorps, 1976-2016



Figur 2. Den etniske sammensætning af det demokratiske partis vælgerkorps, 1976-2016



Note: Figurene er konstrueret ud fra en database opbygget af mig på basis af exit polls ved præsidentvalgene 1976-2016, jf. Roper Center for Public Opinion Research, Cornell University, »How Groups Voted« (web). Mine beregninger er foretaget ud fra formelen  $R = (xy) : (100z)$ , hvor  $x$  = andelen af vælgerkorpset af en konkret etnisk baggrund;  $y$  = andelen af disse vælgere, der stemte på et bestemt parti;  $z$  = andelen af hele vælgerkorpset, der stemte på dette parti; og  $R$  = den givne etniske gruppes procentvise repræsentation inden for dette parti. Samplestørrelserne ved exit polls varierer fra 9.174 i 1984 til 24.537 i 2016; størrelsen for 2012 er ikke oplyst. Medmindre andet er angivet, er alle artiklens statistiske oplysninger vedrørende exit polls baseret på databasen.



## Meget tyder på, at ideer om racemæssig baggrund som afgørende for partipolitisk identifikation blev styrket med valget af Barack Obama til præsident i 2008 og hans genvalg fire år senere

Selvom USA's gruppe af hvide borgere, der ikke er af latinobaggrund, er skrumpet betydeligt i omfang fra 83,5 procent af befolkningen i 1970 til 63,7 procent i 2010 – og andelen af hvide vælgere fra 88 procent i 1976 til 70 procent i 2016 – har effekten heraf på det republikanske partis vælgerbase været temmelig begrænset. Ganske vist var Trumps republikanske parti i 2016 faktisk det *mindst* hvide, der er målt siden 1976; men trods de store demografiske forandringer var 87 procent af baglandet stadig af denne baggrund, set i forhold til 96 procent i 1976 (Teixeira et al., 2015: 8; Sides et al., 2018: 31; Gibson, 2010: figur 4.4). For demokraterne har udviklingen været langt mere dramatisk. I 1976 udgjorde hvide vælgere 85 procent af det demokratiske vælgerkorps; men i 2016 blot 54 procent, svarende til mindre end deres befolkningsandel.

Meget tyder på, at ideer om racemæssig baggrund som afgørende for partipolitisk identifikation blev styrket med valget af Barack Obama til præsident i 2008 og hans genvalg fire år senere. Af en demokratisk præsidentkandidat at være var Obamas opbakning blandt hvide vælgere ellers imponerende nok: I 2008 fik han 43 procent af de hvide stemmer, en andel kun overgået af Jimmy Carter i 1976 (48 procent) og Bill Clinton i 1996 (44 procent). Selv Obamas andel på 39 procent af de hvide stemmer i 2012 lå på niveau med Bill Clintons andel i 1992 og over Hillary Clintons i 2016 (37 procent), Carters i 1980 (36 procent) og Mondales i 1984 (34 procent). Obamas opbakning blandt afroamerikanerne slog alle rekorder. I 2008 fik han hele 95 procent af afroamerikanernes stemmer og i 2012 93 procent – i sidstnævnte år var valgdeltagelsen blandt afroamerikanere faktisk for første gang i historien højere end blandt hvide (Teixeira et al., 2015: 8). Med i betragtning skal tages, at i samtlige exit polls siden 1976 har de demokratiske præsidentkandidater modtaget mindst 83 procent af afroamerikanernes stemmer.

En i forvejen voksende politisk polarisering, der i kølvandet på Den Kolde Krigs afslutning havde fået en konkret udformning med »den konservative revolution« ved midtvejsvalgene i 1994, nåede nye højder efter valget af Barack Obama til præsident i 2008. Da så den konservative Tea Party-bevægelse dagens lys. Selvom bevægelsen bestemt *også* inkorporerede en kerne af lobbygrupper, PACs og republikanske politikere, havde bevægelsen et kraftigt græsrodspræg. Ved sin kulmination i starten af 2011 i kølvandet på de store sejre ved midtvejsvalgene den foregående november omfattede den op mod 200.000 aktive deltagere (Skocpol og Williamson, 2011: 12-13, 22, 83-92).

Politologiske studier baseret på meningsmålinger og også mere impressionistiske analyser tydeliggør, hvordan Obama spillede en nøglerolle som kata-

lysator for Tea Party-græsrodderne. Én undersøgelse fra 2011 konkluderede således, at den statistisk mest signifikante faktor for fastslåelsen af Tea Party-identitet var frygten for Obama. Et mere kvalitativt orienteret værk kaldte Obama for Tea Party-bevægelsens »modstykke til den pavelige antikrist« (Parker og Barreto, 2013: 302; Judis, 2018: 62; McAdam og Kloos, 2014: 279). I Theda Skocpol og Vanessa Williamsons undersøgelse af Tea Party-bevægelsen – hvori de vel at mærke forsøgte at nedtone racismen hos den enkelte græsrodsaktivist – anerkendte de alligevel »den løsslupne anti-Obama paranoia«, der kom til udtryk ved Tea Party-rallies, hvor Obama blev fremstillet som »uamerikansk« blandt andet på grund af sine påståede muslimske rødder og udenlandske oprindelse (Skocpol og Williamson, 2011: 78; Dionne et al., 2017: 160).

Under Obama styrkedes forbindelsen mellem hvide amerikaneres partitilhørsforhold og holdninger til racebegrebet, idet en generel modvilje blandt et betydeligt segment af hvide mod de etniske minoriteter blev forstærket med de gentagne påstande om, at Obama var muslim og fremmedfødt (Sides et al., 2018: 28-9). McAdam og Kloos foreslår, at Obama-æraen repræsenterede »perioden med de største racemæssige spændinger siden 1960'erne og de tidlige 1970'ere« (2014: 281). Ifølge journalisten og forfatteren Ta-Nehisi Coates måtte USA's første sorte præsident sande, »at han personligt var blevet til gift for hele den republikanske base« (Coates, 2017: 364). Mod slutningen af sit præsidentembede begræd Obama selv, hvad han kaldte »mistænksomheden mellem racerne« (Sides et al., 2018: 25). Ifølge sin tidligere toprådgiver Ben Rhodes overvejede Obama siden: »Måske gik vi for langt [i globaliseringsbestræbelserne]. Måske ønsker folk bare at falde tilbage på deres stamme« (Rhodes, 2018: Kindle loc. 167-168).

Etnisk og racemæssigt set udgjorde Tea Party-bevægelsen langt hen ad vejen en forudsætning for Donald Trump, ligesom George Wallace og Pat Buchanan gjorde det (Judis, 2016: 38; Judis, 2018: 20; Sides et al., 2018: 90). Her skal det bemærkes, at Trump partipolitisk har været noget af en kamæleon gennem årene, idet han både har været demokrat, uafhængig, medlem af Reformpartiet og så republikaner, i indværende omgang siden 2012. Som præsidentkandidat 2015-16 videreførte han ikke så meget den subtile republikanske sydstatsstrategi baseret på hundefløjten, som han knyttede sig til den højrepopulistiske tradition baseret på megafonen. Trumps kurs er blevet karakteriseret som en »sydstatsstrategi på steroider«; hans retorik som »langt hinsides det indforståede blink og de kodede talemåder«; hans appeller som »eksplicite« og derude, »hvor de fleste republikanske præsidentkandidater ikke har bevæget sig hen« (Brøndal, 2016: 378; Williams, 2018: 25; Sides et al., 2018: 93).

Tendensen fortsatte under Trumps præsidentembede, hvor han ganske vist samarbejdede bemærkelsesværdigt tæt med det tilbageværende republikanske etablisement, når det gjaldt sådanne mærkesager som skattepolitik, deregulering, miljøpolitik, sundhedspolitik, finansiering af militæret og udnæv-

nelse af dommere, men hvor han i spørgsmålet om de etniske minoriteter fastholdt sin højrefløjspopulisme. I tredje forsøg lykkedes det således præsidenten i september 2017 at få gennemført et indrejsestop for flygtninge og indvandrere fra otte lande, heraf seks med primært muslimske befolkninger, et stop, som Højesteret siden bakkede op om. Samtidig truede præsidenten flere gange med at nedlukke regeringen for at få bevilget midler til opførelsen af en mur langs grænsen til Mexico. Mellem 22. december 2018 og 25. januar 2019 fik Trump ligefrem den tvivlsomme ære at præsidere over amerikansk histories hidtil længste delvise regeringsnedlukning, hvor netop hans krav om en bevilling af 5,7 milliarder dollars til et fysisk grænseværn udgjorde konfliktens kerne, men hvor han endte med at måtte bøje af og godkende genåbningen af regeringen i hvert fald i tre uger uden at få bevilget penge til sin mur (Nelson, 2018: Kindle loc. 1108-1110; Sean Sullivan og Ed O’Keefe i *Washington Post*, 30.11.2017; Erica Werner et al. i *Washington Post*, 20.12.2018; Nicholas Fandos et al. i *New York Times*, 25.1.2019).

Præsident Trumps retorik over for de etniske minoriteter var tilsvarende hård. Han affærdigede Haïti og en række afrikanske lande som »shithole countries«; kritiserede nigerianske indvandrere, der aldrig ville »vende tilbage til deres hytter«; og opfordrede til at fyre de primært afroamerikanske NFL-fodboldspillere, der op til kampstart satte sig på hug under afsyngningen af nationalhymnen i protest mod racemæssig uretfærdighed (Sides et al., 2018: 201-2). Da nynazister og medlemmer af Ku Klux Klan i august 2017 stødte sammen med venstrefløjsaktivister i Charlottesvill, Virginia, i forbindelse med bystyrets planer om at fjerne en statue af sydstatsgeneralen Robert E. Lee, hævdede Trump, at der var »meget fine folk på begge sider« af konflikten (Woodward, 2018: 245-6).

Hvor Nixons racemæssige strategi havde bevæget sig op til grænsen på en sådan måde, at han netop ikke skræmte sine moderate vælgere bort, overskred Trump konstant denne skillelinje. Allerede under Obama havde det stigende fokus på race og identitet ført til skabelsen af et »diploma divide« blandt hvide vælgere, hvor de veluddannede i stigende grad bekendte sig til det demokratiske parti, mens de uden videregående uddannelse orienterede sig mod det republikanske (Sides et al., 2018: 25-7). Denne tendens pustedes Trump til i 2016, hvor han ifølge én iagttagelse »førte valgkamp på en art hvid identitetspolitik med fokus på sort kriminalitet, latinoindvandring og islamisk terrorisme som nationens altafgørende problemstillinger« (Dionne et al., 2017: 159). Resultatet blev ifølge flere studier, at vælgerne i højere grad stemte ud fra race- og identitetsmæssige problemstillinger – herunder ikke mindst migrationsspørgsmålet – end økonomiske (Dionne et al., 2017: 156-172; Schaffner et al., 2018: 30; Sides et al., 2018: 155-6; Serwer, 2017). Samtidig tilførte »the diploma divide« Trump netop de afgørende hvide arbejderstemmer i staterne Wisconsin, Michigan og Pennsylvania, der muliggjorde hans valgsejr i valgmandskollegiet, selvom han på nationalt plan høstede 2,9 millioner stemmer færre end Hillary Clinton (Sides et al., 2018: 156). Dermed ikke være sagt, at Trumps vælgerkorps hovedsagelig bestod af hvide arbejdere,



for dette var langt fra tilfældet; men netop i disse tre stater i »rustbæltet« ser de ud til at have været udslagsgivende (Dionne et al., 2017: 23-5; Nicholas Carnes og Noam Lupu i *Washington Post*, 5.6.2017).

En reaktion kom ved midtvejsvalgene i 2018. De første analyser i kølvandet på, at demokraterne erobrede 41 pladser i Repræsentanternes Hus, tydede på, at Trump gennem sin hårde retorik havde skræmt ikke mindst veluddannede hvide kvinder fra forstæderne væk fra det republikanske parti (Dan Balz i *Washington Post*, 13.11.2018; Benjy Sarlin i *NBC News*, 25.11.2018; Ronald Brownstein i *The Atlantic*, 29.11.2018).

## USA's vedvarende krise

Donald Trump har gennem sin identitetsbetonede retorik ikke blot forsøgt at eliminere arven efter Obama. Gennem sin hårdtslående højrepopulisme, der savner sidestykke blandt tidligere præsidenter – men kan genfindes hos enkelte politikere som George Wallace og Pat Buchanan – har han gjort det klart, at måden, hvorpå han siger »Make America Great Again«, lige så godt kunne lyde: »Make America White Again«. Logisk set kan Trump og det republikanske partis nuværende kurs ikke holde i længden. USA er under kraftig demografisk forandring, og det forventes, at hvide amerikanere vil udgøre mindre end halvdelen af befolkningen i 2044 (Teixeira et al., 2015: 3). Men dermed ikke være sagt, at USA's nuværende kurs ikke er dybt bekymrende: De etniske og racemæssige spændinger og den ekstreme politiske polarisering, som Trump forstod at udnytte til egen politisk fordel i 2016, forsvinder ikke den dag, Trump forlader præsidentembedet. Deri består den virkelige trussel mod det amerikanske demokrati (Levitsky og Ziblatt, 2018: 8-9).

## Litteraturliste

- Anderson, Terry H. (2004), *The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action*, New York: Oxford University Press.
- Barbour, Henry, Sally Bradshaw, Ari Fleischer, Zori Fonaledas og Glenn McCall (2013), »Growth and Opportunity Project«.
- Brøndal, Jørn (2016), *Det sorte USA: Fra Uafhængighedserklæringen til Barack Obama*, København: Gads Forlag.
- Carter, Dan (1995), *The Politics of Rage: George Wallace, the Origins of the New Conservatism, and the Transformation of American Politics*, New York: Simon & Schuster.
- Carter, Dan (1996), *From George Wallace to Newt Gingrich: Race in the Conservative Counterrevolution, 1963-1994*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Coates, Ta-Nehisi (2017), *We Were Eight Years in Power: An American Tragedy*, New York: One World.
- Dallek, Robert (1998), *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times, 1961-1973*, New York: Oxford University Press.
- D'Antonio, Michael (2015), *Never Enough: Donald Trump and the Pursuit of Success*, New York: Thomas Dunne Books.
- Dionne, E.J., Jr., Norman J. Ornstein og Thomas E. Mann (2017), *One Nation after Trump: A Guide for the Perplexed, the Disillusioned, the Desperate, and the Not-Yet Deported*, New York: St. Martin's Press.
- Gibson, Campbell (2010), »American Demographic History Chartbook: 1790 to 2010,« Washington, D.C. (web).
- Halperin, Mark, og John Heilemann (2013), *Double Down: Game Change 2012*, New York: The Penguin Press.
- Harris, Fredrick C. (2012), *The Price of the Ticket: Barack Obama and the Rise and Decline of Black Politics*, New York: Oxford University Press.
- Judis, John (2016), *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*, New York: Columbia Global Reports.

- Judis, John (2018), *The Nationalist Revival: Trade, Immigration, and the Revolt against Globalization*, New York: Columbia Global Reports.
- Kornacki, Steve (2018), *The Red and the Blue: The 1990s and the Birth of Political Tribalism*, New York: CCC.
- Levitsky, Steven, og Daniel Ziblatt (2018), *How Democracies Die*, New York: Penguin.
- López, Ian Haney (2014), *Dog Whistle Politics: How Coded Racial Appeals Have Reinvented Racism and Wrecked the Middle Class*, New York: Oxford University Press.
- McAdam, Doug, og Karina Kloos (2014), *Deeply Divided: Racial Politics and Social Movements in Post-War America*, New York: Oxford University Press.
- Meacham, John (2015), *Destiny and Power: The American Odyssey of George Herbert Walker Bush*, New York: Random House.
- Nelson, Michael (2018), *Trump's First Year*, Charlottesville: University of Virginia Press.
- Parker, Christopher S., og Matt A. Barreto (2014), *Change They Can't Believe in: The Tea Party and Reactionary Politics in America*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Remnick, David (2010), *The Bridge: The Life and Rise of Barack Obama*, New York: Alfred A. Knopf.
- Rhodes, Ben (2018), *The World As It Is: Inside the Obama White House*, London: Penguin.
- Roper Center for Public Opinion Research (2018), »How Groups Voted,« Ithaca, New York: Cornell University.
- Schaffner, Brian F., Matthew MacWilliams og Tatishe Nteta (2018), »Understanding White Polarization in the 2016 Vote for President: The Sobering Role of Racism and Sexism,« *Political Science Quarterly* 3(1): 9-34.
- Skocpol, Theda, og Vanessa Williamson (2012), *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*, New York: Oxford University Press.
- Serwer, Adam (2017), »The Nationalist's Delusion,« i *The Atlantic*, 20. november.
- Sides, John, Michael Tesler og Lynn Vavreck (2018), *Identity Crisis: The 2016 Presidential Campaign and the Battle for the Meaning of America*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Teixeira, Ruy, William H. Frey og Robert Griffin (2015), »States of Change: The Demographic Evolution of the American Electorate, 1974–2060,« Washington, D.C.: Center for American Progress/American Enterprise Institute.
- Williams, Juan (2018), *What the Hell Do You Have to Lose? Trump's War on Civil Rights*, New York: PublicAffairs.
- Woodward, Bob (2018), *Fear: Trump in the White House*, New York: Simon & Schuster.

# Amerikansk udenrigspolitik under Donald Trump – brud og kontinuitet

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

*Artiklen undersøger graden af konsistens og inkonsistens mellem Donald Trumps udenrigspolitiske beslutninger i hans første to år som præsident og hans valgløfter samt forandring og kontinuitet i forhold til hans forgænger, Barack Obamas, udenrigspolitik. Den viser, at Trumps udenrigspolitik har været kendetegnet ved både konsistens og inkonsistens med valgløfter samt brud og kontinuitet i forhold til Obamas udenrigspolitik. Kontinuiteten er dog samtidig kendetegnet ved en forstærkning af den politik, som Trump viderefører fra Obamas tid som præsident. Trumps udenrigspolitik forklares med*

*dens udgangspunkt i princippet om 'America First', en stigende koncentration af den udenrigspolitiske beslutningstagning i Det Hvide Hus og et udenrigspolitisk og -økonomisk råderum defineret af en kombination af amerikanske interesser og andre staters interesser, der har medvirket til at begrænse USA's udenrigsøkonomiske handlerum. Trump har stillet krav til bl.a. NATO-landet Danmark, men dansk NATO-politik, sikkerhedspolitik i øvrigt og handelspolitiske præferencer adskiller sig ikke fundamentalt fra den politik, Danmark har ført på disse områder siden 1949.*

Siden sin indsættelse i januar 2017 som USA's 45. præsident har Donald J. Trump gennemført en række udenrigspolitiske tiltag, der på en gang har været kontroversielle og er blevet tolket som udtryk for en fundamental udenrigspolitisk forandring. Trump har eksempelvis opsagt atomaftalen med Iran indgået af Trumps forgænger Obama, krævet større økonomiske bidrag af de øvrige NATO-medlemmer, trukket USA ud af Paris-aftalen, opsagt og genforhandlet NAFTA-aftalen og flyttet den amerikanske ambassade i Israel fra Tel Aviv til Jerusalem (CFR, 2.1.2019).

Trump har vedvarende selv varslet forandring. Det gjorde han først i sin tale den 16. juni 2015, hvori han annoncerede sit kandidatur til præsidentposten. Han mente, at USA stod svagt internationalt. Respekten for USA skulle genskabes. Arbejdspladser og penge skulle bringes tilbage, USA skulle have det stærkeste militær nogen sinde, og ingen ville være hårdere mod ISIS end USA under hans præsidentskab (Time Staff, 2016). I taler, debatter og interviews under valgkampagnen artikulerede han en udenrigspolitisk vision med udgangspunkt i princippet »America First«. Uagtet hvilken udenrigspolitisk beslutning han skulle træffe, ville det være med udgangspunkt i, hvad der var fordelagtigt for USA. Trump ville ikke varetage amerikanske interesser ved at eksportere amerikanske værdier til den øvrige verden og lede an i udviklingen af en liberal demokratisk verdensorden. Han udtalte skepsis over for eksisterende frihandelsaftaler, USA's allianceforpligtelser og hensigtsmæssigheden af amerikanske militære interventioner, især i Irak-krigen. Trumps udenrigspo-

**KRISTINE  
KJÆRSGAARD**

Lektor, ph.d.,  
Institut for Historie,  
Syddansk Universitet,  
kristinek@sdu.dk

litiske vision og udenrigspolitik som præsident er blevet tolket som udtryk for en fuldstændig omkalfatring af amerikansk udenrigspolitisk siden i hvert fald 1945: international frihandel og den liberale verdensorden etableret under amerikansk ledelse (cf. MacDonald, 2018: 402).

Nyere forskning argumenterer i stigende grad for, at enkeltpersoner spiller en i kraft af deres personlige egenskaber eller deres erfaring og placering i deres konkrete embede i international politik (f.eks. Philip, 2007). Grundet den amerikanske forfatning og præsidentens høje grad af autonomi på det udenrigspolitiske område er det forventeligt, at præsidentskift vil medføre udenrigspolitisk forandring. Tilsvarende gør den amerikanske bureaukratiske struktur med politiske udnævnelser af centrale embedsmænd. Forandring i forbindelse med præsidentskift er derfor forventeligt og diskuteres i forbindelse med præsidentskift generelt – ikke kun i forbindelse med Donald Trump.

I den internationale forskningsdebat findes der imidlertid i kontrast til forandringsargumentet en kontinuitetstolkning. Her argumenteres der for, at bureaukratiske og institutionelle barrierer begrænser præsidentens mulighed for at gennemføre fundamentale forandringer i udenrigspolitikken bredt (Saunders, 2016). Endelig findes der en tolkning, der argumenterer for, at Trumps udenrigspolitik har medført både kontinuitet og forandring (MacDonald, 2018: 402). Debatten vidner om, at Trumps udenrigspolitik er mere nuanceret, end de umiddelbare forventninger samt det fremherskende forandringsargument lægger op til.

Formålet med denne artikel er at diskutere, i hvilken grad amerikansk udenrigspolitik har været præget af brud og kontinuitet, siden Trump tiltrådte præsidentembedet og frem til 1. januar 2019.

Selvom debatter om brud og kontinuitet i amerikansk udenrigspolitik har fundet sted i forbindelse med præsidentskift, er der ikke én almindeligt anerkendt måde at analysere brud og kontinuitet på. Nogle forskere sammenligner retorik, andre institutioner og processer i den udenrigspolitiske beslutningsproces, herunder graden af centralisering og placering af bestemte personer i relevante institutioner. Mest udbredt er sammenligning af specifikke udenrigspolitiske beslutninger. Denne tilgang anskueliggør mere konkret end retorik præsidentens præferencer og prioriteter (MacDonald, 2018: 405). Retorik er dog også relevant, da retorik udtrykker en overordnet vision og dertil kan anskues som en del af en stats udenrigspolitik, som andre stater må forholde sig til. Denne artikel vil fokusere på udenrigspolitiske beslutninger, men inddrage retorik gående forud for udenrigspolitiske beslutninger. Artiklen vil sammenholde Trumps udenrigspolitiske beslutninger med det ønske om forandring, som han varslede forud sin indsættelse som præsident. Dertil vil artiklen sammenligne Trumps udenrigspolitik med Obamas, da det især var denne politik, som Trump varslede at ville gøre op med. Ydermere, vil artiklen perspektivere Trumps udenrigspolitik i forhold til andre præsidenters udenrigspolitik siden

1945. Artiklen skifter til sidst fokus til Danmark og belyser kort, i hvilken grad Trumps udenrigspolitik har påvirket dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Når man undersøger Trumps udenrigspolitik, undersøger man så hans udenrigspolitik eller hans administrations? Skal man bruge betegnelsen USA's udenrigspolitik under Trump, Trumps udenrigspolitik eller Trump-administrationens udenrigspolitik? Spørgsmålet er generelt relevant i forbindelse med undersøgelse af præsidenters udenrigspolitik, men særlig i tilfældet Trump, idet det er blevet hævdet, at Trump har én udenrigspolitik, og hans administration har en anden (Landler, 2018). Artiklen vil bruge betegnelsen Trumps udenrigspolitik, men være opmærksom på, i hvilken grad Trump selv definerede sin politik, og i hvilken grad han var influeret af sin administration.

### Trumps udenrigspolitiske beslutninger mellem forandring, kontinuitet og forstærkning

MacDonald undersøger, i hvilken grad 19 udenrigspolitiske beslutninger i løbet af Trumps første år som præsident var i overensstemmelse dels med hans valgløfte om forandring, dels med hans forgængers, Barack Obamas, udenrigspolitik. MacDonald konkluderer, at Trumps udenrigspolitik har været præget af en overvægt af kontinuitet, idet der har været:

- *konsistens* mellem valgekampsløfterne og *kontinuitet* fra Obamas politik i beslutninger om ISIS/Irak og NATO-relationer.
- *konsistens* mellem valgløfterne, men *diskontinuitet* med Obamas politik i beslutninger om TTP, Indrejseforbud, forsvarsudgifter, Paris-aftalen, Cuba og ambassaden i Israel.
- *inkonsistens* med valgløfterne og *kontinuitet* med Obamas politik i beslutninger om forholdet til Japan, Kina, Saudi Arabien, Nordkorea og Rusland, torturpolitik og handelspolitik/NAFTA.
- *inkonsistens* mellem valgløfterne og *diskontinuitet* med Obamas politik i beslutninger om luftangreb i Syrien, indsatsen i Afghanistan, militær eskalering i Yemen og Iran-aftalen (MacDonald, 2018: 414).

Det følgende vil følge udviklingen på udvalgte områder inden for MacDonalds kategorier frem til 1. januar 2019 for på den baggrund at vurdere, om graden af konsistens med valgløfterne og graden af kontinuitet med Obamas politik har ændret sig.

### ISIS og NATO – konsistens og kontinuitet i forstærket udgave

Under valgkampen erklærede Trump at ville sætte hårdt ind over for ISIS. Han satte spørgsmålstejn ved NATO's værdi og problematiserede, at de allierede ikke betalte tilstrækkeligt for alliancesikkerheden. USA har siden hen gennemført adskillige luftangreb mod ISIS i Syrien og Irak. På et NATO-møde i Bruxelles i juli 2018 fastholdt Trump kravet om en mere byrdefordeling blandt alliancemedlemmerne og truede med at forlade NATO. Otte NATO-lande forpligtede sig derpå til at anvende mindst 2 pct. af BNP til NATO's



forsvar (dvs. leve op til eksisterende beslutning), og et flertal forpligtede sig til at gøre det senest i 2024 (Diplomatic Magazine, 2018). MacDonald mener, at Trumps udenrigspolitik på disse to områder ikke blot var konsistente med valgløfterne. De lå også i forlængelse af Obamas udenrigspolitik, idet USA under Obama også udførte luftangreb mod ISIS, problematiseret byrdefordelingen i NATO og i 2014 foranledigede, at NATO-landene forpligtede sig til at leve op til 2 pct. målet (MacDonald, 2018: 420-21).

Det er dog rimeligt at hævde, at Trump ikke blot videreførte, men også forstærkede den amerikanske politik på de to områder. Som MacDonald selv skriver, gennemførte USA sammen med koalitionsstyrker i Trumps første år som præsident 10.722 luftangreb mod 7.780 i løbet af Obamas sidste år, og det er tydeligt, at den amerikanske indsats gennemgående har været stigende (MacDonald, 2018: 420; Airwars, 2018). Ydermere var Trumps retorik og problematisering af NATO mere markant end Obamas, idet Trump modsat Obama udtalte, at USA potentielt ville forlade NATO, hvis de allierede ikke øgede deres medfinansiering af det allierede forsvar (Dempsey, 2017).

### **Konsistens, diskontinuitet, økonomisk begrænsning og kompromis: Forsvarsbudget og EU**

Som argumenteret af MacDonald repræsenterer en række af Trumps udenrigspolitiske beslutninger det første år konsistens med valgløfterne og en forandring fra Obamas politik. I løbet af Trumps andet år kom en økonomisk begrænsning og parathed til kompromis imidlertid også til at kendetegne hans politik. I konteksten af det amerikanske budgetunderskud har Trump – på trods af advarsler fra militære eksperter – i december 2018 varslet en reduktion i forsvarsbudgettet (Kheel, 2018). Trumps politik kan dermed siges at være udtryk for en erkendelse af en økonomisk nødvendighed.

Trump har gennemgående opsagt multilaterale handelsaftaler og ønsket at forhandle nye. Ser man på genforhandlingen af handelsaftalen med EU, er det kendetegnende, at Trump faktisk endte med at indgå et kompromis. Det indikerer, at diskontinuiteten i amerikansk udenrigsøkonomisk politik i forhold til Obama er mindre markant. I maj 2018 indførte Trump told på stål og aluminium fra EU og varslede en endnu højere told, såfremt EU ikke gav amerikanske landbrugsprodukter bedre adgang til det europæiske marked. EU svarede igen ved at lægge en straftold på en række amerikanske produkter. I juli 2018 indgik USA og EU en aftale om *rammerne* for en handelsaftale. EU lovede at øge importen af soyabønner og naturgas fra USA. Parterne ville desuden arbejde for helt at fjerne told på industrivarer, herunder biler (European Commission, 2018). Trump udlagde aftalen som en sejr, hvilket dog kan problematiseres, da det ikke er EU-Kommissionen, men kornimportører og producenter af dyrefoder, der køber soyabønner. Tilsvarende er øget import af naturgas fra USA et bidrag til at sprede forsyningen af naturgas i EU, der ellers især importeres fra Rusland. Aftalen var således også i EU's interesse. Ikke mindst var den først og fremmest en rammeaftale og en erklæring om



fremadrettet samarbejde, der kunne indikere, at både EU og USA er bevidst om betydningen af samarbejde (Deutsche Welle, 2018).

### **Inkonsistens og kontinuitet – og kompromis, magtpolitik og dialog: Kina, Nordkorea og NAFTA**

Under valgkampen kritiserede Trump kraftigt Kina og varslede at ville lægge betydelig told på kinesiske varer. Som præsident ophørte han imidlertid at karakterisere Kina som »currency manipulator« og fastholdt sin forgængers relationer med Kina på områder med fælles interesse, f.eks. Nordkorea (MacDonald, 2018: 415). I sit andet år har Trump imidlertid indledt forhandlinger med Kina om en handelsaftale. Heri ville Trump først have betydelig told på kinesiske varer og restriktioner på kinesiske investeringer i USA. Det førte til en handelskrig mellem USA og Kina (BBC News, 2018). I december 2018 indgik de to stater imidlertid en aftale om at suspendere pålagt told og indlede nye forhandlinger (BBC News, 2019). Suspensionen kan, ligesom aftalen mellem USA og EU, ses som udtryk for, at Trumps handelspolitik er betinget af andre stater, hvorfor kompromis er nødvendigt.

Under valgkampen afviste Trump en diplomatisk tilgang til Nordkorea. Som præsident arbejdede Trump for øgede FN-sanktioner imod Nordkorea og fastholdt fælles amerikansk-sydkoreanske militærøvelser (MacDonald, 2018: 417). Og da Nordkorea hævdede at have fremstillet en atombombe, var Trumps reaktion, at Nordkoreas provokation ville blive mødt med »bål og brand som verden aldrig har set mage« (Peterson, 2018: 29). I sit andet år som præsident har Trump imidlertid kombineret en magtpolitisk og en diplomatisk tilgang til Nordkorea og indgået en aftale med den nordkoreanske præsident Kim Jong-un om bl.a. denuklearisering af den koreanske halvø (Rosenfeld, 2018). Amerikansk udenrigspolitik går hermed på to ben.

Under valgkampen hævdede Trump at ville trække USA ud af NAFTA-aftalen, hvis han ikke kunne indgå en bedre aftale. Efter et år og flere runders forhandling havde han endnu ikke gjort alvor af denne udtalelse, hvorfor MacDonald placerer dette politikområde i kategorien »inkonsistens med valgløfterne og kontinuitet med sin forgænger« (MacDonald, 2018: 419). I december 2018 indgik USA, Canada og Mexico imidlertid en ny aftale, ifølge hvilken bilproducenter skulle producere 75 pct. af bilkomponenter i USA, Canada skulle åbne sit marked for amerikanske mejeriprodukter, og mexicanske lastbiler skulle være i overensstemmelse med sikkerhedsregler i USA. Der var dog en række punkter, som Trump ikke fik igennem. F.eks. lykkedes det ikke at få fjernet den skat (VAT), som amerikanske virksomheder skal betale for eksport af produkter til Mexico (Amadeo, 2018). Aftalen kan derfor ses som et kompromis, der viser, at Trump er nødt – og parat – til at indgå kompromisser (Lindqvist, 2018). Det viser også, at Trumps handelspolitiske råderum er betinget af andre stater.

## Fra inkonsistens og diskontinuitet til mulig konsistens, kontinuitet og snæver interessepolitik: Afghanistan, Syrien, Yemen og Iran

I det første år af Trumps embedsperiode gik hans udenrigspolitiske beslutninger i forbindelse med militær tilstedeværelse og operationer i Afghanistan, Syrien og Yemen samt i forbindelse med atomaftalen med Iran imod udtalelserne i valgkampen om uhensigtsmæssigheden af amerikansk deltagelse i internationale militære operationer. Samtidig lå de ikke i forlængelse af Obamas. I august 2017 besluttede Trump efter råd fra især sin sikkerhedsrådgiver at øge den amerikanske styrkeindsats med 5.000 mand, udvide sin rådgivende mission og opbløde retningslinjerne for luftangreb. Han begrundede sin beslutning med, at USA havde trukket sig for hurtigt og kaotisk ud af Irak og efterladt et magttomrum, der blev overtaget af ISIS. Det måtte ikke ske i Afghanistan (Whitehouse.com, 2017).

I flere tilfælde øgede Trump i sit første år igangværende militære operationer. Trump styrkede sine generalers beføjelser til at iværksætte operationer uden præsidentens godkendelse. Droneangreb i Yemen og Somalia tredobledes under Trump i forhold til det foregående år. Anti-terroroperationer steg under Trumps første halve år som præsident. I april 2017 gennemførte han et gengældelsesangreb med krydsermissiler på den syriske regering efter dennes brug af kemiske våben mod sin befolkning. Det kan ses i kontrast både til hans tidligere advarsel til Obama om ikke at angribe Syrien og hans udtalelse som præsidentkandidat om, at det ikke hørte til USA's prioriteringer at tvinge Assad fra magten med militære midler. Både Obama og Trump bekæmpede ISIS i Syrien militært, men angrebet på Assad var en anden operation med et andet retligt grundlag. Obama havde overvejet angreb på den syriske regering i 2013, men vægtede at spørge Kongressen, som var imod beslutningen. Trump mente derimod ikke, at Kongressen skulle høres (Landler, 2017). I december 2018 annoncerede Trump imidlertid at ville trække amerikanske styrker ud af Syrien og delvist af Afghanistan (Foreign Affairs, 2019). Hermed er hans politik i højere grad nu i overensstemmelse med valgløfterne, og der er større grad af videreførelse af Obamas politik, som Trump ellers under valgkampen havde kritiseret. Hertil skal det anføres, at der formentlig ikke vil være tale om en fuldstændig og hurtig tilbagetrækning fra Afghanistan.

### I flere tilfælde øgede Trump i sit første år igangværende militære operationer

Under valgkampen karakteriserede Trump Iran-aftalen som »forfærdelig, sindssyg, virkelig dum og en katastrofe, der må stoppes«. Efter valget var Trump derimod længe tilbageholdende. I to omgange erklærede han, at Iran ganske vist gik imod aftalens ånd, men formelt opfyldte aftalen. Senere undlod han at certificere, at Iran overholdt aftalen. Der var imidlertid tale om en notificering af Kongressen, som ikke var retligt bindende, hvormed det var op til Kongressen at beslutte aftalens opsigelse og genindførelse af sanktioner.

Her resignerede Kongressen (Peterson, 2018: 39). Trump erklærede sig enig i ikke at genindføre sanktioner, men erklærede også, at såfremt problemerne i aftalen ikke blev løst, ville USA trække sig ud af aftalen. Dette skete så formelt to måneder inde i Trumps andet år som præsident (MacDonald, 2018: 427). Ifølge MacDonald kan Trumps indledningsvise tilbageholdenhed forklares med manglende udenrigspolitisk erfaring og kendskab til Mellemøstspørgsmål, hvormed han i hvert fald i en periode var tilbøjelig til at være lydhør over for sin administration (MacDonald, 2018: 429).

Forklaringen på, at Trump så senere opsagde aftalen, er med stor sandsynlig en magtpolitisk kalkule: aftalen har ikke en stabiliserende effekt og er ikke til fordel for hverken USA's eller USA's allierede, Israel og Saudi Arabiens, interesse. Af større interesse er det for Trump at demonstrere magt, her i form af, at han ikke ville fastholde en aftale, fordi opsigelse af den vil blive udsat for kritik. Det var en magtpolitisk demonstration over for Iran, men samtidig over for Nordkorea og Kina og generelt ved at tydeliggøre, at Trump ikke agter at indgå, hvad der efter hans opfattelse er dårlige aftaler (Libak, 2018: 4).

Sammenfattende har Trumps udenrigspolitiske beslutninger været præget af både kontinuitet og forandring. Politikken på en række af de områder, som MacDonald rubricerer under kontinuitet – herunder ISIS, NATO og Nordkorea – har dog udviklet sig således, at de snarere end kontinuitet repræsenterer en forstærkning af den udenrigspolitik, Obama førte på disse områder. På handelsområdet har Trump indgået kompromisser med forskellige stater, der således medvirker til at definere USA's handelspolitiske råderum.

### Forklaring på kontinuitet, forstærkning og forandring

I udenrigspolitisk forskning er der gennemgående konsensus om, at institutionelle og bureaukratiske bindinger samt etablerede relationer mellem stater gennemgående begrænser præsidenters råderum og dermed medfører kontinuitet i amerikansk udenrigspolitik. Selvom kontinuitet på flere områder gør sig gældende i Trumps udenrigspolitiske beslutninger, og selvom der, f.eks. med rådgiveres rolle i forhold til torturpolitik og Kongressen rolle i en periode i forhold til Iran-aftalen (MacDonald, 2018: 417, 419, 427), er eksempler på institutionelle bindinger i forbindelse med Trumps udenrigspolitik, er det dog også kendetegnede, at Trump har foretaget en række egenhændige beslutninger både i klimapolitikken, på det udenrigsøkonomiske område med opsigelse af multilaterale handelsaftaler og med kravene til de øvrige NATO-medlemmer. Goldgeier og Saunders undrede sig i *Foreign Affairs* over, at Trump kunne have så høj en grad af politisk frihed i det amerikanske politiske system kendt for en høj grad af checks and balances i form af Kongressen, bureaukratiet, allierede og internationale organisationer. Deres svar er, at checks and balances via disse kanaler siden den kolde krigs afslutning, dvs. før Trump, er blevet eroderet. Kongressen, som med Forfatningen har beføjelse til at begrænse præsidentens magt i handelsspørgsmål og vedr. brug af militær magt, har ikke længere den udenrigspolitiske ekspertise, den tidligere havde. Uden-

rigspolitiske beslutninger er i stigende grad centraliseret i Det Hvide Hus, argumenterer de for, ligesom de mener, at bureaukratiet, med undtagelse af Pentagon, og allierede også siden 1990'erne har mistet betydning for præsidentens beslutningstagning (Goldmeier og Saunders, 2018: 7-15).

I forhold til Kongressens rolle er det værd, at hæfte sig ved, at denne kan få en større indflydelse efter Demokraternes flertal i Repræsentanternes Hus efter midtvejsvalget i november 2018. Via formandskaber for udvalg og via høringer kan det demokratiske flertal sætte fokus på emner (McKeon og Tess, 2019: 80). Foreløbig har Kongressens afvist bevilling af midler til finansieringen af etableringen af en mur ved grænsen til Mexico, hvilket har foranlediget præsidenten til eventuelt at ville varsle undtagelsestilstand. Det har han dog foreløbig ikke gjort, men kan siges at søge at italesætte og fremme en opfattelse af usikkerhed, der er nødvendig for at have hjemmel til indførelse af undtagelsestilstand (Baynes, 2019).

## Efter to år som præsident har Trump derfor en administration, hvis medlemmer forenes omkring hans ideer

Desuden har Trumps administration været kendetegnet ved, at rådgivere og ministre, der var uenige med Trump, har forladt administrationen. Nogle har sagt op. I andre tilfælde har Trump selv placeret ministre og rådgivere, der var enige med ham, på centrale poster (Lu og Yourish, 2019). Trumps erstatning af udenrigsminister Rex Tillerson med Mike Pompeo, forsvarsminister James Mattis med Patrick Shanahan og den Nationale Sikkerhedsrådgiver, Herbert McMaster med John Bolton er centrale her. Hermed blev uenighed inden for administrationen over tid reduceret. Trumps mulighed for egenhændige beslutninger er dermed øget. Efter to år som præsident har Trump derfor en administration, hvis medlemmer forenes omkring hans ideer (Wright, 2019: 2, 6).

Hvis det kun i mindre grad har været institutionelle og bureaukratiske bindinger, der kan forklare den kontinuitet, der har præget Trumps udenrigspolitik, f.eks. fastholdelsen af NATO-samarbejdet, men i forstærket udgave, hvad er det da? I betragtning af princippet om *America First* som basalt princip bag udenrigspolitikken, fastholdelsen af NATO-samarbejdet, handelsrammeaftalen mellem USA og EU, opsigelsen af Iran-aftalen, fordi den efter Trumps opfattelse var en dårlig aftale for USA og dets allierede, Israel og Saudi Arabien, taler meget for, at amerikanske interesser, etablerede relationer over tid samt det forhold, at andre stater faktisk medvirker til at forme USA's udenrigspolitiske og -økonomiske råderum, har været afgørende.

Hermed forekommer allierede at spille en større rolle som faktor, der inddæmmer Trumps politik, end Goldmeier og Saunders konkluderer. Tilsvarende forekommer andre stater at gøre. Trump har pragmatisk varetaget relationer med stater afhængigt af amerikansk national interesse, som Trump har defineret denne. Han har varetaget relationer med stater bredt, allierede

og ikke-allierede, stater med liberal demokratisk eller ikke-liberaldemokratisk styreform. Her repræsenterer Trumps udenrigspolitik en kontinuitet, idet også tidligere amerikanske, såvel demokratiske som republikanske, præsidenter har haft relationer til ikke-demokratiske regimer. F.eks. adskiller Trumps delvis imødekommende relation til autokrater, som for eksempel den russiske præsident Putin og den kinesiske præsident Xi Jinping, sig ikke fra flere tidligere amerikanske præsidenters støtte under den kolde krig til diktatorer i andre lande (Shiffrinson, 2016). Her spillede realpolitik og en amerikansk interesse i at inddæmme kommunismen en afgørende rolle for varetagelsen af amerikanske politiske og økonomiske relationer. Trumps politik er tilsvarende realpolitisk og -økonomisk bestemt.

Samtidig med kontinuiteten af det realpolitiske hensyn og deraf følgende pragmatiske forhold til autokratiske stater er det nye i Trumps udenrigspolitik en langt tættere kobling af udenrigspolitik og -økonomi til Trumps overordnede økonomiske plan og styrkelsen af amerikanske arbejdspladser. Udenrigspolitikken har med andre ord, som den amerikanske professor i amerikansk udenrigspolitik og amerikansk-europæiske relationer argumenter for, rod i hjemlige amerikanske hensyn (Hamilton, 2017: 4).

## Danmark og USA under Trump

Danmark var et af de NATO-lande, der forud for NATO-mødet den 11. juli 2018 modtog et brev fra Trump, hvori præsidenten udtrykte sin forventning om, at Danmark ville leve op til aftalen fra 2014 om, at NATO-landene skulle bruge 2 pct. af BNP på forsvaret. Danmark var et af de lande, der havde afgivet løfte om at ville arbejde på at nå målet i 2024. Danmark fik i brevet ros for sit bidrag til NATO-operationer, men det ændrede ikke på, at bidraget til NATO skulle øges. Trump forventede derfor at se »et stærkt engagement fra Danmarks side om at nå de mål, som vi alle er blevet enige om« (Kott, 2018. Her er Trumps brev til statsminister Lars Løkke Rasmussen optrykt). Lars Løkke Rasmussens (V) reaktion var ikke desto mindre, at Trumps henvendelse var ensidigt fokuseret på militærudgifter og overså Danmarks bidrag til internationale operationer og Danmarks udviklingsbistand som et vigtigt bidrag til stabilitet og sikkerhed (Kott, 2018). På den måde gav Lars Løkke Rasmussen udtryk for en anden, langt bredere sikkerhedsopfattelse end Trump.

Regeringen og et flertal i Folketinget imødekom i nogen grad Trumps henvendelse. Med forsvarsforliget for 2018-23 steg de danske forsvarsudgifter for første gang i en årrække, og forliget blev kaldt historisk. Stigningen betød imidlertid ikke, at Danmark ville komme til at leve op til 2 pct.-målet – heller ikke i 2024. I 2018 lå Danmark med 1,17 pct. af BNP som nummer 19 ud af 29 NATO-lande. I 2024 vil Danmark være kommet op på 1,3 pct. af BNP, men næppe have avanceret mange pladser, da flere NATO-lande vil øge deres forsvarsudgifter i samme periode. En rimelig tolkning er, at Danmark søger den billigst mulige sikkerhed i NATO (Jakobsen, 2018).



Sammenlignet med Danmarks forsvarsudgifter under den kolde krig ligger Danmark i dag langt bedre placeret blandt NATO-landene, men princippet om at sikre sig den billigste sikkerhed er ikke nyt (Jakobsen, 2018; Ringmose og Brøndum, 2018). Reaktionen med at henvise til alternative og bredere sikkerhedspolitiske bidrag er heller ikke nyt. Under den kolde krig var en tilbagevendende dansk reaktion på kritik af lave danske forsvarsudgifter at henvise til Grønland, udviklingsbistand og behovet for national opbakning til NATO-medlemskabet, som kunne udfordres af for høje forsvarsudgifter. Danmark har, om end de danske forsvarsudgifter er øget, således været i stand til at videreføre sin balancegang mellem alliancegarantien og det økonomiske hensyn til, at denne alliancegaranti kunne sikres billigst muligt.

Foruden dissensen omkring Danmarks bidrag til NATO har Danmark også en anden og mere positiv tilgang til både international frihandel og multilaterale organisationer end Trump. Ifølge udenrigsminister, Anders Samuelsen (LA) er Danmark et lille land, der er afhængigt af en international regelbaseret orden, som Danmark derfor vil gøre sit til at forsvare (Samuelsen, 2018: 30). På FN's generalforsamling i 2018 var det ifølge Samuelsen Danmarks opgave at medvirke til at styrke FN's rolle i forhold til de globale udfordringer, verden stod over for. Udviklingsminister Ulla Tørnes (V) lagde vægt på FN's rolle i forhold til at fremme pigers og kvinders rettigheder (Globalnyt, 2018). De to ministre gav hermed udtryk for at vægte FN og multilateralisme væsentlig højere, end Trump gør det. Det divergerende danske og amerikanske syn på FN er for så vidt ikke nyt. Danmark har som lille stat gennemgående vægtet internationale retsorden og kollektiv sikkerhed på kort og langt sigt højere, end supermagten USA har gjort det – også selvom USA har stået i spidsen for udviklingen af den internationale liberale orden. Med undtagelse af det tættere samarbejde mellem Danmark og USA under statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) og præsident Georg W. Bush med bl.a. dansk deltagelse i Irak-krigen forekommer Danmarks relation til USA under præsident Trump at ligge i forlængelse af det dansk-amerikanske forhold, som det ellers har tegnet sig siden 1945.

### **Trumps udenrigspolitik mellem brud, kontinuitet og skærpelse**

I løbet af valgkampen udtrykte Trump en klar ambition om at ændre amerikansk udenrigspolitik dramatisk. Hans udenrigspolitiske beslutninger har efterfølgende repræsenteret både forandring, kontinuitet og forstærkning. Til forskel fra sin forgænger trak Trump USA ud af Paris-aftalen, opsagde Iran-aftalen, øgede forsvarsudgifterne og USA's militære engagement i Afghanistan, Yemen og Syrien – sidstnævnte står efter Trumps udsagn til at ændre sig fremadrettet. I forlængelse af Obamas politik fortsatte USA under Trump sin indsats mod ISIS i Irak og anmodede de allierede i NATO om at øge bidrag til alliancen. Den militære indsats i Syrien blev dog øget, og retorikken over for de NATO-allierede var mere markant end under Obama. Gennemgående er retoriske trusler gået forud for politiske forhandlinger – det være sig i for-



hold til NATO eller Nordkorea. På den måde repræsenterer Trumps politik på disse områder ikke alene en kontinuitet, men også en forstærkning af den hidtil førte politik.

Trump's udenrigspolitik har gennemgående taget udgangspunkt i princippet om *America First* og dermed været tæt koblet til indenrigspolitikken og målsætningen om at styrke amerikanske arbejdspladser. Trump har koncentreret beslutningstagning i Det Hvide Hus og skabt en administration, der i høj grad er udenrigspolitisk enig med ham. Institutionelle og bureaukratiske bindinger er blevet begrænset. Kongressen kan dog formodes at komme til at spille en større rolle efter demokraternes flertal i Repræsentanternes Hus efter midtvejsvalget i november 2018. Trump's udenrigspolitiske råderum har været begrænset af USA's egen interesse i at fastholde relationer med allierede og indgå nye handelsaftaler med såvel Canada som Mexico, Kina og EU. Disse aftaler repræsenterer kompromisser, der viser, at Trump's udenrigsøkonomiske råderum er defineret af andre stater, og at præsidenten er nødt – og parat – til at indgå kompromisser. Kobles Trump's retorik, den forstærkede militære indsats, opsigelse af aftaler, hvis Trump ikke finder dem i USA's interesse (Iran-aftalen), genforhandling af nye handelsaftaler som udtryk for kompromisser og forhandlingerne og aftalen med Nordkorea, er Trump's udenrigspolitik udtryk for en kombineret magtpolitisk og diplomatisk tilgang over for såvel demokratiske som ikke-demokratiske lande. Det er ikke nyt i amerikansk udenrigspolitik, men er også praktiseret af skiftende præsidenter under den kolde krig for at inddæmme kommunisme.

Danmark var et af de NATO-medlemmer, der modtog en henvendelse fra Trump om at leve op til 2 pct.-forpligtelsen. I forsvarsforliget for 2018-23 øges de danske forsvarsudgifter da også betragteligt, men ikke i en sådan grad, at Danmark i 2024 som lovet vil have nået de 2 pct. Den danske regering henviser til Danmarks bredere sikkerhedspolitiske indsats med deltagelse i militære operationer og udviklingsbistand. Hermed ligger den danske politik i forlængelse af dansk sikkerhedspolitik siden Danmark blev medlem af NATO i 1949.

## Litteraturliste

- Airwars (2018), *US-led Coalition in Iraq and Syria*, december, <https://airwars.org/conflict-data/?belligerent=coalition&country=iraq%2CSyria>
- Amadeo, Kimberly (2018), »Trump's NAFTA Changes«, *The Balance*, 4. december, <https://www.thebalance.com/donald-trump-nafta-4111368>
- Baynes, Chris (2019), »Trump threatens to declare state of emergency if congress refuses to fund Mexico border wall«, *The Independent*, 7. januar, <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/trump-border-wall-mexico-state-emergency-congress-us-government-shutdown-latest-a8715961.html>
- BBC News (2018), US-China trade war: Deal agreed to suspend new tariffs, 2. december, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-46413196>
- BBC News (2019), »A quick guide to the US China Trade war«, 7. januar, <https://www.bbc.com/news/business-45899310>
- CFR (2019), <https://www.cfr.org/timeline/trumps-foreign-policy-moments>
- Diplomatic Magazine* (2018), post by the Editor 13. juli, <http://www.diplomatmagazine.nl/2018/07/13/nato-summit-july-2018-at-brussels/>
- Dempsey, Judy (2017), »NATO and the EU had better prepare for a tempestuous relationship with the U.S. admin-

- istration», *Carnegie Europe*, 26. maj, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/70090>
- Deutsche Welle (2018), »Vague promises help EU's Jean-Claude Juncker ease US trade tension«, 26. juli, <https://www.dw.com/en/ague-promises-help-eus-jean-claude-juncker-ease-us-trade-tension/a-44840256>
- European Commission (2018), *Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House*, Washington, 25. juli, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-4687\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm)
- Foreign Affairs (2019), »Trump's Second Year. The President, the United States, and the World«, 20. januar, <https://www.foreignaffairs.com/lists/2019-01-20/trumps-second-year>
- Freedom House, (2018) »Freedom in the World 2018«, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>
- Globalnyt (2018), Danmark har fokus på globalt samarbejde ved FN's generalforsamling, 24. september, <https://globalnyt.dk/content/danmark-har-fokus-paa-globalt-samarbejde-ved-fns-generalforsamling>
- Goldmeier, James og Elizabeth, N. Saunders (2018), »The Unconstrained Presidency. Checks and Balances Eroded Long Before Trump«, *Foreign Affairs*, 97(5): 144-56.
- Hamilton, Daniel S. (2017), »Trump's Jacksonian Foreign Policy and its Implications for European Security«, *Ullbrief*, Swedish Institute of International Affairs, (2): 1-8.
- Kheel, Rebecca, (2018) »Armed Services Chairmen: Trump Plan to cut defense spending 'would be dangerous'«, *The Hill*, 30. november, <https://thehill.com/policy/defense/419109-armed-services-chairmen-trump-plan-to-cut-defense-spending-would-be-dangerous>
- Kott, Sarah (2018), »Trump sendte også brev til Løkke: 'Jeg forventer, at Danmark vil forpligte sig til at leve op til Nato-målene'«, *Jyllands-Posten*, 4. juli, <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE10733303/trump-sendte-ogsaa-brev-til-loekke-jeg-forventer-at-danmark-vil-forpligte-sig-til-at-leve-op-til-natomaalene/>
- Landler, Mark (2017), »Acting on Instinct, Trump Upends His Own Foreign Policy«, *The New York Times*, 7. april, <https://www.nytimes.com/2017/04/07/world/middleeast/syria-attack-trump.html>
- Landler, Mark (2018), »There's Trump's Foreign Policy and Then There's His Administration's«, *The New York Times*, 3. august, <https://www.nytimes.com/2018/08/03/us/politics/trump-foreign-policy.html>
- Libak, Anna, (2018) »Donald Trump bruger magt, og det er ikke et kønt syn – men tænk, hvis det virker«, *Altin- get*, 9. maj.
- Lindqvist, Andreas (2018), »Nafta-afløser er sejr for Trump men viser også, at USA stadig er til at tale med«, *DR Nyheder*, 1. oktober, <https://www.dr.dk/nyheder/udland/nafta-afloeser-er-sejr-trump-men-viser-ogsaa-usa-stadig-er-til-tale-med>
- Lu, Denise og Yourish, Karen (2018), »The Turnover at the Top of the Trump Administration is Unprecedented«, *The New York Times*, 20. december, <https://www.nytimes.com/interactive/2018/03/16/us/politics/all-the-major-firings-and-resignations-in-trump-administration.html>
- MacDonald, Paul K. (2018), »America First? Explaining Continuity and Change in Trump's Foreign Policy«, *Political Science Quarterly*, 133(3): 401-34.
- McKeon, Brian og Caroline Tess (2019), »How Congress Can Take Back Foreign Policy: A Playbook for Capitol Hill«, *Foreign Affairs*, 8: 76-87.
- Peterson, John, (2018), »Present at the Destruction? The Liberal Order in the Trump Era«, *The International Spectator*, 53(1): 28-44.
- Philip, B.K. Potter (2007), »Does Experience Matter? American Presidential Experience, Age, and International Conflict«, *Journal of Conflict Resolution*, 51, juni: 251-378.
- Ringsmose, Jens og Christian Brøndum (2018), *Frihedens pris: så lav som mulig. Danmark, NATO og forsvarsbudgetterne*, Syddansk Universitetsforlag.
- Rosenfeld, Everett (2018), »Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit«, *CNBC*, 12. juni, <https://www.cnn.com/2018/06/12/full-text-of-the-trump-kim-summit-agreement.html>
- Samuelsen, Anders (2018), »The international situation and Danish foreign policy in 2017«, DIIS, *Danish Foreign Policy Review*, 14-31.
- Saunders, Elisabeth N. (2016), »What a President Trump Means for Foreign Policy«, *Washington Post*, 9. november, [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/11/09/what-a-president-trump-means-for-foreign-policy/?utm\\_term=.c70d365342fc](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/11/09/what-a-president-trump-means-for-foreign-policy/?utm_term=.c70d365342fc)
- Shiffrinson, Joshua (2016), »Donald Trump's Foreign Policy Views are Actually Pretty Mainstream«, *Washington Post*, 4. februar, [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/02/04/the-secret-behind-donald-trumps-antiquated-foreign-policy-views-theyre-pretty-mainstream/?noredirect=on&utm\\_term=.dd0b96799fa8](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/02/04/the-secret-behind-donald-trumps-antiquated-foreign-policy-views-theyre-pretty-mainstream/?noredirect=on&utm_term=.dd0b96799fa8)
- Time Staff (2016), Here's Donald Trump's Presidential Announcement Speech, 16. juni, <http://time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/>
- Whitehouse.com (2017), »Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South East Asia«, 21. august, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>
- Wright, Thomas (2019), »Trump's Foreign Policy Is No Longer Unpredictable«, *Foreign Affairs*, 1: 1-14 <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-18/trumps-foreign-policy-no-longer-unpredictable>

# Tårer i Rovdyrenes Klub: Hvide følelser og maskulinitetsmyter i Trumpland

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

*I denne artikel kaster vi et kulturelt blik på den affektive politiske tidsånd gennem en analyse af den kontroversielle højesteretshøring i september 2018, hvor dommer Brett Kavanaugh forsvarede sin krænkede ære, efter at Dr. Christine Blasey Ford havde anklaget ham for voldtægtsforsøg, da de begge var unge. Til høringen performede Kavanaugh en særlig form for hegemonisk maskulinitet, både retorisk,*

*visuelt, og affektivt. Dette maskulinitetsideal formodes allerede før USA's nationale fødsel og udgør en retorisk trope, som nutidige politikere artikulerer, når de performer affekt og identitet. Ud fra et køns- og affektteoretisk standpunkt diskuterer vi, hvordan Kavanaugh personificerer dette ideal og udstiller en forurettet berettigelse, der bunder i frygt for at miste hvide, mandlige privilegier.*

Et populært *meme* af ukendt oprindelse, der har cirkuleret på sociale medier i et par år, erklærer, at »når du er vant til privilegier, føles lighed som undertrykkelse« (oversat af forfattere), og det er efterhånden blevet en truisme inden for både sociale bevægelser og hvidhedsstudier. Memet udstiller derudover, hvordan man ofte (særligt online) italesætter kulturelle problematikker i USA i det 21. århundrede. Memet er beskrivende for denne artikel, da det både udtrykker en normkritik (der problematiserer privilegier) og italesætter en vigtig tendens inden for politik og politisk forskning: følelser. Der er store følelser på spil, når man taler om hvidhed og maskulinitet, og køns- og affektteorier kan belyse disse intersektioner. Med udgangspunkt i devisen, at køn er socialt konstrueret, en performance, der er forankret i sociale og kulturelle normer og diskurser for, hvad der er maskulint og feminint (se f.eks. Butler, 1990), udforsker vi de historiske og sociale rødder til de politiske følelser, der kom til udtryk under Kavanaugh-høringen i september 2018. Brett Kavanaugh, som var dommer ved ankeretten i retskredsen for District of Columbia, blev i 2018 nomineret af Præsident Donald J. Trump til den tomme plads i Højesteret efter Anthony Kennedys afgang. Efter at bekræftelsesprocessen var gået i gang i Senatets retsudvalg, stod først én og senere to andre kvinder frem og anklagede Kavanaugh for seksuelle krænkelse. Senatets udvalg udskød høringen og indkaldte Dr. Christine Blasey Ford, som var den første anklager, til en høring. De to parter blev derefter adspurgte af udvalget i adskillige timer. Igennem afhøringen af Kavanaugh bobledede forskellige diskurser og myter op til overfladen, og tilsammen giver de et øjebliksbillede af Trumplands affektive landskab. Samtidig illustrerede høringen køns-, magt- og hvidhedsdiskurser, som er blevet mere eksplicite, siden Trump annoncerede sit kandidatur. Inden præsidentvalget i 2016 spåede dokumentaristen Michael Moore, at Trump ville vinde, og opstillede på sin blog fem grunde hertil. Moore gen-

## MARIANNE KONGERSLEV

Adjunkt, ph.d.,  
Institut for Kultur  
og Globale Studier,  
Aalborg Universitet,  
kongerslev@cgs.aau.dk

## CLARA JUNCER

Lektor, ph.d. & dr. phil,  
Center for Amerikanske  
Studier,  
Syddansk Universitet,  
juncker@sdu.dk

nemgik en dybtliggende, historisk problematik: Trump ville ikke vinde, fordi han var et nyt ansigt, og mange vælgere ville »dræne sumpen;« Trump ville vinde, fordi han på mange måder er kulminationen af mere end et århundredes ophobet galde og tilbageholdte tårer hos en særlig del af befolkningen: hvide mænd. Trump vandt i et jordskredsvalg, hvis man ser på hvide (mandlige) vælgere. Exit polls viste, at over 60 pct. af hvide mænd på tværs af klasse og uddannelse stemte Republikansk (Skelley, 2017), og slutresultatet viste, at 68 pct. af hvide mænd uden længerevarende uddannelse stemte på Trump (Tyson og Maniam, 2016). Men sådan så tallene også ud i 2012, da Barack Obama vandt over Mitt Romney og i 2008, da Obama vandt over John McCain (Allen-West, n.d.). Det er således ikke et nyt fænomen, at hvide (mænd) foretrækker Republikanerne. Der er en historisk præcedens for denne type valgdeltagelse, der illustrerer nationens splittede demografi. Befolkningen er splittet, groft sagt, mellem dem, der støtter Trump og dem, der ikke gør, og på begge sider af kløften er amerikanerne rasende. Moore diagnosticerede den reaktionære side: »Der er en følelse af, at magten er løbet ud mellem fingrene på dem, at deres måde at gøre tingene på ikke længere er sådan, tingene gøres« (oversat af forfattere) (2016). Trumps sejr og de voldelige demonstrationer og den hadefulde retorik udgør en »fortvivlet sidste udvej for den vrede hvide mand« (ibid). Kavanaugh personificerede denne oprevne hvide mands desperate modreaktion på et århundredes sociale og politiske udvikling mod et mere inkluderende og retfærdigt amerikansk samfund.

Ved høringerne talte Kavanaugh indigneret om den kritik, der skyldte ind over ham. Hans stemme knækkede over, og hans ansigt var fortrukket i gråd, da han fortalte udvalget om, hvor hårdt han havde slidt i uddannelsessystemet, og hvor meget han havde udrettet. Selv da han skulle beskrive den modstand, der bølgede mod ham, brugte han ord og vendinger fra den succesmyte, han identificerer sig med: hans kritikere forsøgte at besudle hans gode navn, de havde været yderst effektive, og de brugte medierne med en udviklet sans for PR (CBS, 2018). Kort sagt: han var offer for en Demokratisk styret personlig hetz.

Den amerikanske myte om eneren, der skaber sit liv og opnår status ved hårdt arbejde, vedholdenhed og sans for, hvad et omdømme betyder, begyndte med Benjamin Franklin (1706-1790). I den første del af sin selvbiografi (1771) forbandt bogtrykkeren, opfinderen, politikeren og statsmanden Franklin sin egen livshistorie med nationens uundgåelige fødsel i en succesfortælling, han præsenterer som en model for unge ambitiøse mænd: unge, fattige Franklin ankommer til Philadelphia og smeder selv sin lykke, ligesom borgerne i Den ny Verden, uden skam over deres fortid og handlinger, skulle løsrive sig fra den britiske Kong Georg den Tredje og skabe en uafhængig nation. Opskriften er, ifølge Franklin, at blive født i beskedne kår og være rebelsk nok til at flytte eller på anden måde frigøre sig fra lokale autoritetsfigurer. Det gælder også om at dyrke indflydelsesrige mænd, der kan udgøre et magtfuldt netværk, samtidig med at hårdt arbejde og gode manerer baner vejen op- og fremad. Ens omdømme er vigtigt, hvorfor personer eller venner, der ikke lever på samme måde, eller endda forsumper og går i hundene, skal skaffes af ve-



jen – i Franklins tekst sendes de ofte til De Vestindiske Øer, og de forsvinder derved fra hans livshistorie uden spor. Selv er han mere påpasselig og gør et stort nummer ud af sin alkohol- og lastefri tilværelse, men han glemmer at nævne sin store glæde ved kvinder, ofte af uægteskabelig art. Franklin lader sine efterkommere vide, at en maske er vigtig. Det er ikke nok at arbejde hårdt, det er lige så vigtigt, at borgerne i Philadelphia ser, at han arbejder hårdt. Så han deler sine aviser ud tidligt om morgenen og lader sit levende lys brænde på trykkeriet til langt ud på natten. Franklin er simpelthen mester i PR og identitetsperformance. Men allervigtigst er det at have ordet i sin magt. Franklin træner konstant sine tale- og skrivefærdigheder, der også gør det muligt for ham at finde vejen fra håbefuldt trykkerilærling til anerkendt og beundret statsmand. Men hans fortælling begynder med ordene »Kære søn« og er kun for hvide mænd. Kvinderne er fristende eller forurettede i Franklins selvbiografi, og andre racer optræder kun mellem linjerne eller slet ikke. Alligevel – og til trods for dens mange kritikere og apologeters erklæring om dens (nært forestående) død – er fortællingen om Den amerikanske Drøm stadig en dominant ideologi (Ghosh, 2012), særligt fordi den er blevet flittigt fortalt, siden Franklin præsenterede sig selv som rollemodel for sine landsmænd.

I populærkulturen stadfæstede Horatio Alger (1832-1899) succesmyten for drenge, der kunne læse den samme historie i hans utallige ungdomsromaner, der stadig genoptrykkes, heriblandt bestselleren *Ragged Dick* (1868), historien om en skopudser i New York City, der formår at arbejde sig op til en respektabel middelklassetilværelse. Alger gentager i talløse bøger sin opskrift på succes: en ung (hvid) mand kunne, uanset social og økonomisk baggrund, gøre sin lykke og stige op ad rangstigen ved hårdt arbejde, vedholdenhed, ærlighed og en smule held, for eksempel ved at vinde en højtstående mands opmærksomhed gennem gode gerninger. Han kunne, med andre ord, blive rig og berømt blot han bestemte sig for det og kæmpede kampen.

## Trumps fortælling handler om at skabe sin egen lykke, fortolket som rigdom og luksus

En mand som John D. Rockefeller, Sr. (1839-1937) blev indbegrebet af denne mytiske fortælling. Han begyndte i ydmyge kår i en stor søskendeflok, gik i et af de første gratis gymnasier i Cleveland, Ohio, og tog et ti-ugers kursus i bogholderi på Folsoms Commercial College. Men unge Rockefeller var belevet, seriøs, diskret og flittig, til trods for en turbulent barndom. Ved hjælp af disse egenskaber og en religiøsitet, som Franklin kun udviste på skrømt, opnåede Rockefeller formidabel succes som forretningsmand, industrialist og filantrop, mest kendt for grundlæggelsen af Standard Oil og for at være den rigeste amerikaner nogensinde, Bill Gates inkluderet. Han grundlagde ligeledes Rockefeller-dynastiet, der har sat tydelige spor både i forretnings- og bankverdenen, herunder med fuld kontrol af Chase Manhattan Bank, og i amerikansk politik. Men bag den kontrollerede facade havde Rockefeller også andre karakteregenskaber. Ron Chernow skriver i biografien *Titan*, at »Rockefeller

kunne udvise en usædvanlig vildskab, når han skulle betvinge sine konkurrenter« (oversat af forfattere) (1998:162), og han nævner endvidere, at han vakte blandede følelser, herunder frygt, blandt sine forretningsforbindelser. Ligesom USA's 45. præsident reagerede han kraftigt, når omgivelserne beskyldte ham for at have en kold, ondsindet personlighed (Chernow, 1998: 176). Og ligesom Donald Trump havde han som forretningsmand ringe kontakt med arbejderne, der sled i »Standard Oil kongeriget« – han forlod sjældent direktørkontoret og beskæftigede sig med finans, administration, HR og politik, samtidig med at han fandt egentlig viden overflødig: »En ung mand, der vil have succes i forretningsverdenen, har ikke brug for kemi og fysik. Han kan altid hyre nogle videnskabsmænd« (oversat af forfattere) (Chernow, 1998: 180).

Også William Randolph Hearst, Sr. fik mytisk status som forretningsmand, politiker og mediemogul. Han grundlagde Hearst Communications, nationens største ugeblads- og nyhedsvirksomhed, og opfandt, så at sige, den kulørte presse, der solgte sensationer, sladder, og artikler om almindelige amerikaneres trængsler. Han begyndte karrieren i 1867 med fuld kontrol over *The San Francisco Examiner* og konkurrerede efter flytning til New York City og købet af *New York Journal* med Joseph Pulitzer's *New York World* om markedet for slibrige historier om kriminalitet, sex, bagvaskelser og korruption. Ved stadige opkøb fik Hearst kontrol med nyhedsformidlingen i op til tredive amerikanske byer og brugte især det politiske stof til at fremme egne interesser og synspunkter. Han blev to gange valgt til Repræsentanternes Hus, men vandt ikke præsidentvalget i 1904, ligesom han også blev slået ved New Yorks borgmestervalg i 1905 og 1909 og ved guvernørvalget samme sted i 1906. Alligevel var hans indflydelse enorm. Han gjorde sig for eksempel til talsmand for isolationspolitikken efter Første Verdenskrig og var kendt for at være nationalist, anti-kommunist og, efter et brud med Franklin Delano Roosevelt, en af den 32. præsidents ærkefjender på højrefløjen.

Selvom både Tony Schwartz, journalist og medforfatter, og Howard Kaminisky fra Random House senere har erklæret, at Trump intet havde med skriveprocessen at gøre, forsøgte han med *The Art of the Deal* (1987) at træde ind i disse forfædres rækker. Trumps fortælling handler om at skabe sin egen lykke, fortolket som rigdom og luksus. Bogen følger den typiske successtruktur lånt fra både Franklin og Alger, herunder hans tidlige arbejdsliv før Manhattan og Trump-organisationen, og hans tanker om The Grand Hyatt Hotel, Trump Tower og andre projekter, der kastede dollars af sig. Som Franklin giver han en opskrift på, hvorledes unge mænd kan klatre op af den sociale og finansielle rangstige. De elleve kort, han har på hånden, og som han viser i kapitlet »Trump kort«, har ganske rigtigt et særligt Trump-islæt og giver råd om, hvordan man gør mentorer mere brutale, samtidig med at man selv overgår dem i brutalitet. Man skal aldrig acceptere et nej, og man skal gøre det beskidte arbejde. Verden består af vindere og tabere (1987: 45-63). Trump undlader dog at nævne, at han selv blev født med mange privilegier, og at han arvede og fik foræret adskillige hundrede millioner dollars af sin far (*The*



*Economist*, 2018; O'Brien, 2018). Hans opvækst i Jamaica Estates, et rigt og beskyttet område i Queens, og det liv han har levet, passer ikke ind i den succeshistorie om arbejde, vilje og handlekraft, han foretrækker. Men myten er mindst lige så vigtig som virkeligheden, når det gælder maskulinitet i amerikansk politik (Smith, 2018).

## Denne særligt amerikanske meritokratiske fortælling sætter lighedstegn mellem succes, hårdt arbejde og menneskelig værdi, og den er kun for hvide mænd som Trump og Kavanaugh

I *Gender, Heteronormativity and the American Presidency* (2017/2018) fremstiller Aidan Smith, hvordan forskellige myter eller troer bliver mobiliseret i politiske kampagner og offentlige performances. Hun beskriver, hvordan mandlige præsidentkandidater og præsidenter siden midten af det 20. århundrede har gjort brug af, hvad hun kalder »kompensatorisk maskulinitet«, en form for mytisk eller retorisk hegemonisk maskulinitet,<sup>1</sup> der videreføres gennem (livs)narrativer og komplekse politiske skuespil. Den traditionelle cowboy-præsident-myte om den stærke figur, som bl.a. Theodore Roosevelt personificerede både personligt og politisk (Kimmel, 2005), har stadig stor symbolsk magt, og hvis en kandidat ikke direkte kan opfylde kriterierne (såsom fordelagtigheden af at have tjent sit land som soldat, været den stærke forsørger, den trøstende støtte i krisetid, eller på anden vis evnet at påkalde sig såkaldte traditionelle manderoller), erstattes de retorisk af lignende kriterier. Her er succesmyten om den hårdtarbejdende ener en af måderne, man kan opnå samme effekt på ifølge Smith. Ved at påkalde sig en identitet, som ligger direkte i tråd med Franklin, Alger, Rockefeller og Hearst, kan politiske figurer kompensere for manglende cowboy-maskulinitet. Smith fremhæver Trump som eksempel: han har hverken tjent sit land som soldat eller på andre måder vist en kropslig styrke, som metaforisk kan forstås som intellektuel, i modsætning til fx den nyligt afdøde senator John McCain eller præsident Ronald Reagan. Men Trump kompenserer ved at konstruere myten om den succesfulde, selvskabte forretningsmand. Som Smith påpeger: det spiller en mindre rolle, om historien er sand, end hvordan historien fortælles og forstærkes. Samtidig diskuterer Smith fænomenet som et særligt hvidt fænomen, der bygger på »det heteronormative, maskuline privilegium, der så længe har været rodfæstet i indenrigspolitik« (oversat af forfattere) (Smith, 2018: 203). Smiths analyse af Trumps sejr er tankevækkende, og hun argumenterer for, at hans appel for mange vælgere lå netop i måden, han performede hvid maskulinitet på, som de kunne genkende og som (både indirekte og direkte) lovede at bringe velstand og de gamle værdier tilbage. Ligesom Moore spåede, skriver hun, at hvide mænds hegemoni blev truet »gennem de otte år med den første sorte præsident, hvor kvinder, homoseksuelle og andre fra marginaliserede grupper så deres status som fuldbyrdede borgere blive mere etableret« (oversat af forfattere) (Smith, 2018: 203).

Kavanaugh har tilbragt sit liv på de velplejede sportsbaner i Bethesda, Maryland, blandt ligesindede på Georgetown Prep og Yale Law School, og med politikere i Washington, D.C. Til høringen afslørede hans opførsel dog, at han var blind for, at han derfor var medlem af en snæver magtelite. Kavanaugh italesatte succesmyten: »Senator, jeg lå i toppen af min årgang akademisk, jeg arbejdede bagdelen ud af bukserne i min skoletid. Jeg blev kaptajn for mit basketballhold i gymnasiet. Jeg kom ind på Yale Universitetet. Da jeg kom ind der, kom jeg også ind på Yale Law School. Jeg arbejdede min ende i laser« (oversat af forfattere). Kavanaugh viftede med sin uddannelse som en tryllestav, der skulle borttrylle al modstand. Denne særligt amerikanske meritokratiske fortælling sætter lighedstegn mellem succes, hårdt arbejde og menneskelig værdi, og den er kun for hvide mænd som Trump og Kavanaugh (Pinsker, 2018). Det vidste Kavanaugh, da han dominerede ved at afbryde andre, det vidste Christine Blasey Ford, som havde anklaget ham for voldtægtsforsøg, og det ved sorte mænd. Sorte mænds selvbiografier afslører skævheden. Som Christopher Lebron skriver i sin anmeldelse af Kiese Laymons *Heavy* og Casey Gerald's *There Will Be No Miracles Here*, er der en personlig omkostning ved sort succes. De to forfattere »beskriver deres vej op i den meritokratiske elite og afslører destruktive myter og brutale realiteter på vejen«. Lebron skriver: »Det amerikanske Memoir er en løgn. Sorte og brune folk ved det. Men denne viden mindsker ikke denne nationale pralehistories magt over os alle« (oversat af forfattere) (Lebron, 2018: 43). Succesmyten tilslører det faktum, at de fleste hvide mænds historiske magt er bygget på ryggen af sorte og brune kroppe.

I tråd med myten om den selvskabte ener udstillede Kavanaugh-høringen således, hvordan privilegier udviskes både affektivt og retorisk i den politiske verden. »Jeg gik på de bedste skoler« forstås som lig med »jeg arbejdede hårdt«. Det var særligt historien om, at han formåede at blive optaget på Yale Universitetet uden at have forbindelser dertil, som Kavanaugh fremhævede mindst tre gange under høringen. Yale er et af de såkaldte Ivy League universiteter, som har ry for at være elitære og ikke mindst for at reproducere hvid rigdom og privilegier. Yale, Harvard og Princeton Universiteterne har derudover den højeste andel af »arvelig indskrivning«, hvor børn af alumner favoriseres (Nisen, 2015). Det er denne tradition, Kavanaugh italesætter ved at fremhæve sig selv som uden forbindelser, og dette medkonstruerer hans narrativ om den selvskabte mand. Men, som nævnt ovenfor, var Kavanaugh's opvækst præget af privatskoler og andre sociale og økonomiske fordele. Fordi privilegier ofte er usynlige for dem, der nyder godt af dem (McIntosh, 1988; Wildman, 2005), forstås en udfordring af disse privilegier som et personligt angreb. Ifølge den amerikanske sociolog Michael Kimmel kan følelser hos hvide mænd forstås ud fra begrebet »forurettet berettigelse«, som indebærer en logik om, at mandlig status krænkes, hvis andre opnår samme berettigelse eller sågar grundliggende borgerrettigheder. Kimmel påpeger i *Angry White Men* (2013), at hvide mænds privilegier forstås som naturlige. Han diskuterer bl.a. det possessive pronomen »mit« som en manifestation af denne berettigelse – et udtryk for formodet ejerskab. Kavanaugh's reaktion på potentielt ikke at blive bekræftet til Højesteret er et godt eksempel: Han anså jobbet

for *altid allerede* hans. Den samme privilegerede logik var på spil, da senator Lindsay Graham (R-SC) kom den forurettede dommer til undsætning. Med et ildrødt ansigt og en lang tirade mod Demokraterne afbrød Graham den sagfører, Republikanerne havde inviteret til at udspørge de to parter på deres vegne. Graham stillede ikke noget spørgsmål og syntes mere opsat på at forsvare en god ven under angreb. Graham påstod, at Demokraterne var ved at ødelægge en mands liv. Enhver neutral observatør ville konkludere, at det langt fra var på tale at ødelægge Kavanaughs liv, eftersom han stadig ville have sit eksisterende job som dommer og dermed ikke ville miste noget, han ikke allerede havde. Men logikken om ejerskab og berettigelse er kraftfuld og usynlig, og den styrer, hvordan verden opfattes (Wildman, 2005). Fordi (hvidt, maskulint) privilegium ikke eksisterer adskilt fra »den sociale kraft« (Ibid: 247), der har skabt den, kan individet, som får gavn af privilegiet, ikke adskilles fra det systemiske, materielle gruppeaspekt. Som Wildman og andre hvidhedsforskere konkluderer, videreføres visse privilegier gennem magteliters økonomiske og sociale netværk såvel som usynligt gennem forskellige praksisser og diskurser, som normaliserer hvidhed på bekostning af alle andre racialiseringer. Det ses ifølge Wildman i alt fra »hudfarvede« plastre til institutionel farveblind racisme (se også Wise, 2010).

## At Kavanaughs og den politiske højrefløjs vrede stammer fra frygt og udfordrede privilegier, spores også i, hvad kommentatorer kalder mistillidspolitik

Kavanaughs vrede, sarkastiske svar, da han blev stillet spørgsmål angående sit forhold til alkohol, blev af mange kommentatorer set som udtryk for, at han ikke havde den rette besindelse til at bestride det vigtige hverv som højesteretsdommer. Derudover afslørede både hans optræden – og senere senatets bekræftelse – endnu en truisme: hvid vrede er acceptabelt. Til senator Amy Klobuchars (D-MI) spørgsmål, »var der nogensinde gange, hvor du har drukket så meget, at du ikke kunne huske, hvad der skete, eller dele af hvad der skete, dagen før?« svarede Kavanaugh vredt igen med et »Du spørger mig om blackout ... Jeg ved det ikke. Har *du*?« (oversat af forfattere) (CBS, 2018). Selv konservative kommentatorer har pointeret, at Kavanaughs opførsel i udvekslingen med Klobuchar gik over stregen for, hvad der er acceptabel adfærd til en sådan høring (se bl.a. Rubin, 2018), men som en del af den nuværende affektive atmosfære i amerikansk politik er udvekslingen ikke atypisk. Men hans vrede og forurettede berettigelse kan ikke ses i isolation. Kavanaughs vrede er meget lig den vrede og voldelige retorik, Trump selv udtrykker i tweets, til rallies, til pressekonferencer og i interviews. Deres vrede spores yderligere i den vrede, den såkaldte Alt-Right bevægelse udtrykte til deres »Unite the Right«-demonstration for hvide mænds rettigheder i 2017 i Charlottesville – med fatale konsekvenser – og den vrede, Hillary Clinton blev udsat for i West Virginia under valgkampagnen, da hun blev mødt med kønnet verbal vold og rasende Trump-støtter (Clinton, 2017). Og deres vrede kan spores til Michael Kimmels vrede hvide mænd, som Michael Moore spæde

ville forsøge med én sidste kraftanstrengelse at vende den tendens, de ser som farlig for hvide mænd: at samfundet ikke længere er indrettet kun til dem (Moore, 2016), og at de vil blive holdt ansvarlige for deres gerninger (Row, 2018).

Igennem USA's historie har hvidenes modreaktion til blandt andet sortes borgerrettigheder manifesteret sig i ekstrem vold, som f.eks. lynching. I *White Rage* (2016) skildrer Carol Anderson denne historie. Gennem en affektiv optik diskuterer Anderson, hvordan sortes fremskridt systematisk er blevet modarbejdet af vrede hvide, der føler, at de er ved at miste grebet om magten. Når Trump-støtter til rallies råber, at de »vil have deres land tilbage«, er det symptomatisk. Som Anderson viser, har raseriet eksisteret siden Rekonstruktionen (1865-1877) efter Borgerkrigen (1861-1865). Særligt i denne periode bevægede sorte og andre marginaliserede grupper sig ind på områder, der historisk var hvide og mandlige. Og hvide reagerede med bl.a. Ku Klux Klan, lynchings, Jim Crow-love og Black Codes i adskillige, primært sydlige, stater. Som Anderson skriver: »Udløseren af hvidt raseri er, uvægerligt, sortes advancement« (oversat af forfattere) (2017: 3). Intet bevidner opnåelse af anseelse og accept som valget af en sort præsident. Derfor diagnosticerer Anderson også Obama-perioden og tiden efter som syg på grund af denne vrede. Hvidt raseri er dog ikke kun den åbenlyse hadretorik eller volden mod brune kroppe; hvid vrede inficerer det juridiske system og statslige bureaukratier (Ibid.: 3). Senest sås vreden i de mange, som Anderson skriver, skammelige og ondsksfulde forsøg på at fratage visse befolkningsgrupper stemmerettigheder (Ibid.: 166), samt i måden, hvorpå Donald Trump næsten triumferende takkede sorte amerikanere for ikke at stemme, fordi han vidste, det havde hjulpet ham ved valget (Ibid.: 167). Gennem det tyvende århundrede er fremskridt ift. borgerrettigheder og friheder for kvinder og marginaliserede grupper sket i små ryk, som altid møder modsvar fra mere konservative sider (se også Faludi, 1992). Det er efterhånden endnu en truisme, at der efter en progressiv præsident altid følger en reaktionær, konservativ.

At Kavanaughs og den politiske højrefløjs vrede stammer fra frygt og udfordrede privilegier, spores også i, hvad kommentatorer kalder mistillidspolitik, som, noget populært sagt, får en vis del af vælgerne til »at stemme med langefingeren« (NPR, 2018). I et interview udtrykker historikeren Barbara Ehrenreich (2016) denne trodsige, rasende tendens som, at »Trump er blevet fuck-dig-kandidaten« (Weisberg, 2016). Mistilliden i politik og de affektivt ladede udbrud blandt vælgerne vidner om en gennemgående vred følelsesstruktur, som Trump og Kavanaugh ikke har skabt, men danner forbindelse til i deres forskellige *performances* af og forsvar for hvid, privilegeret maskulinitet. Som Jess Row skriver i *The New Yorker* (2018), løftede Kavanaugh masken: »I sit raseri afslørede han sig selv som skuespiller, en falleret dommer, en agent – en hengiven partisan, som var omhyggeligt forberedt på at spille en rolle, indifferent og endda fjendtligt stillet over for den samme lov, som han nu personliggør« (oversat af forfattere) (Row, 2018). Som kommentar til, hvad han opfattede som Kavanaughs hudfletning, sagde Trump akavet til

en af sine pressekonferencer, at det er en farlig tid for unge mænd nu til dags, hvor »du kan være skyldig i noget, du ikke er skyldig i« (Seamons, 2018). Privilegerede hvide mænd indser pludselig, at de kan holdes ansvarlige for deres handlinger i fortiden, og det truer yderligere deres historiske magtmonopol.

Det var en tydeligt emotionel Kavanaugh, som efter Christine Blasey Fords afhøring satte sig i samme stol og startede sin forberedte tale til komiteen. »Jeg gik på de bedste skoler« og »jeg lå i toppen af min årgang på Yale« blev en slags omkvæd, som Kavanaugh skulle vende tilbage til flere gange i den timelange høring. Udtalelserne fungerede som en undvigelse, men endnu vigtigere: de blev efterhånden til en slags gentaget verbal performance af privilegier, hvor Kavanaugh med disse ord kunne mobilisere sin status. Sammen med den akavede og ofte grådkvalte gentagelse af »jeg kan li' øl«, blev disse omkvæd aggressivt mobiliseret som undskyldning, forklaring og retfærdiggørelse. Kavanaughs frustration syntes at skyldes det simple faktum, at bekræftelsen til Højesteret ikke var proforma, men faktisk krævede en indsats. Hans måde at opføre sig på til høringen viste tydeligt, at han er vant til at kunne bruge disse kvalifikationer som en slags metonymi for sin menneskelige værdi, og at han blev udfordret på dette, blev utåleligt. Som Row spørger: »Hvorfor er dét at blive holdt ansvarlig så skræmmende for patriarkatet?« (oversat af forfattere) (2018). Mens Dr. Fords stemme skælvede af traumer, og af frygt for at møde den mandemur af senatorer, hun stod over for, talte en grådkvalt Kavanaugh med det raseri, der viste hans uvanthed med modstand af nogen art. Denne opførsel passede de konservative magtmænd, først Graham og siden Trump, der slog kreds om den forurettede dommer, som havde forsvaret sin ære, ægteskabet som institution, sin kone og de døtre, der bad for »den kvinde«, der tilsyneladende ikke havde fortjent hverken navn eller titel. »Hvordan kom vi hertil?« spurgte Row og konkluderede, »at disse normer om maskulinitet og hvidhed er forblevet basalt uændrede i Amerika« (oversat af forfattere) (2018: 8). Normerne og privilegierne begyndte med Benjamin Franklin og nationens grundlæggere, som definerede de regler for succes, der med tiden er blevet poleret og korrumpet. Franklin performede myten om lykkens pamfilius – den fattige dreng, der excellerer ved hjælp af arbejde, forbindelser, retorik og moral – som Alger videreførte i sine populære ungdomsromaner, og Rockefeller og Hearst udlevede i virkeligheden. I Trumpland lever myten og privilegierne videre.

Den 6. oktober 2018, få timer efter at Senatet havde godkendt hans udnævnelse, afgav Brett Kavanaugh ved en privat ceremoni i Højesteretsbygningen sin ed til rettens formand, John Roberts, og den afgående dommer, Anthony Kennedy (Foran og Collinson, 2018). Udenfor hamrede protesterende amerikanere på døren og samledes på området neden for trappen, mens bevæbnet politi slog ring om bygningen og truede med arrestationer. Demonstranterne bar skilte med slagord som »Jeg lægger mig ikke ned for dette« og »Rovdyrenes klub«. De signalerede, at den modstand, der rullede frem med MeToo-bevægelsen og demonstrationerne efter Trumps indsættelse, vil fortsætte, og



## NOTER

- 1 R. Connell (2005) definerer »hegemonisk maskulinitet« som en socialt og kulturelt accepteret form for maskulinitet, som har særlig status i en given kultur. I USA er cowboy-maskuliniteten hegemonisk, fordi den på mange måder er en privilegeret konstruktion, som videreføres gennem populærkultur og politik.

at den klub af ængstelige hvide mænd, der hjalp hinanden frem, vil få kamp til stregen.

## Litteratur

- Alger, Horatio (1868), *Ragged Dick, Or, Street Life in New York with the Boot-Blacks*.  
<http://www.gutenberg.org/ebooks/5348>.
- Allen-West, Catherine (udateret), »What We Know About Race and the Gender Gap in the 2016 US Election,« *Center for Political Studies Blog*, University of Michigan, n.d. <http://cpsblog.isr.umich.edu/?p=1701>.
- Anderson, Carol (2017), *White Rage: The Unspoken Truth of Our Racial Divide*, New York: Bloomsbury.
- Butler, Judith (1990/1999), *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, New York: Routledge.
- CBS News (2018), »Brett Kavanaugh and Christine Blasey Ford Full Testimonies before the Senate Judiciary Committee,« 27. september,  
<https://www.youtube.com/watch?v=SVGLiiZXdl4>.
- Chernow, Ron (1998), *Titan: The Life of John D. Rockefeller, Sr*, New York: Warner.
- Clinton, Hillary (2017), *What Happened*, New York: Simon & Schuster.
- CNN (2018), »Anti-Kavanaugh Protesters Bang on the Doors of the Supreme Court,« 6. oktober.  
<https://www.youtube.com/watch?v=IRnmnxVtDqg>.
- Connell, R. W. (2005), *Masculinities*, Cambridge: Polity Press
- Economist* (2018), »Thanks, Pop: Donald Trump's Inheritance,« *The Economist*, 6. oktober,  
<https://www.economist.com/united-states/2018/10/06/donald-trumps-inheritance>.
- Faludi, Susan, (1992), *Backlash: The Undeclared War against Women*, 2. udgave, London: Vintage.
- Foran, Claire og Stephen Collinson (2018), »Kavanaugh Sworn in as Supreme Court Justice,« *CNN Politics*, 7. oktober. <https://edition.cnn.com/2018/10/06/politics/kavanaugh-final-confirmation-vote/index.html>.
- Franklin, Benjamin (1771, 2017), »The Autobiography [Part One],« i Robert S. Levine et al, red., *The Norton Anthology of American Literature: Beginnings to 1865*, Shorter 9<sup>th</sup> ed., New York: Norton, pp. 221-68.
- Ghosh, C. (2013), *The Politics of the American Dream: Democratic Inclusion in Contemporary American Political Culture*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kimmel, Michael S. (2013), *Angry White Men: American Masculinity at the End of an Era*, New York: Nation Books.
- Kimmel, Michael S. (2005), *History of Men: Essays on the History of American and British Masculinities*, State University of New York Press, Ithaca.
- Lebron, Christopher J. (2018), »The Personal Cost of Black Success: Two Men Chronicle Their Rise into the Meritocratic Elite, Exposing Pernicious Myths and Brutal Realities along the Way,« *The Atlantic* (november): 42-5.
- McIntosh, Peggy (1988, 1997), »White Privilege and Male Privilege,« i Richard Delgado og Jean Stefancic, red., *Critical White Studies*. Temple University Press, pp. 291-9.
- Moore, Michael (2016), »5 Reasons Why Trump Will Win,« <https://michaelmoore.com/trumpwillwin/>.
- Nisen, Max (2015), »Legacies Still Get A Staggeringly Unfair College Admissions Advantage,« *Business Insider*, 5. juni,  
<https://www.businessinsider.com/legacy-kids-have-an-admissions-advantage-2013-6?r=US&IR=T&IR=T>.
- O'Brien, Tim L. (2018), »Trump Even Inherited His Self-Made Myth,« *Bloomberg Opinion*, 3. oktober,  
<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-10-03/trump-even-inherited-his-father-s-self-made-myth>.
- Pinsker, Joe (2018), »'I Got Into Yale' Isn't a Moral Defense,« *The Atlantic*, 28. september,  
<https://www.theatlantic.com/education/archive/2018/09/brett-kavanaugh-yale/571666/>.
- Row, Jess (2018), »Why Is Being Held Accountable So Terrifying Under Patriarchy,« *The New Yorker*, 30. november: 1-9.
- Rubin, Jennifer (2018), »The most telling moment: Kavanaugh goes after Sen. Klobuchar,« *The Washington Post*, 27. september, [https://www.washingtonpost.com/news/opinions/wp/2018/09/27/the-most-telling-moment-kavanaugh-goes-after-sen-klobuchar/?no\\_redirect=on&utm\\_term=.5f2377ecae69](https://www.washingtonpost.com/news/opinions/wp/2018/09/27/the-most-telling-moment-kavanaugh-goes-after-sen-klobuchar/?no_redirect=on&utm_term=.5f2377ecae69).
- Seamons, Kate (2018), »Trump: 'It Is a Very Scary Time for Young Men in America',« *Newser*, 2. oktober, [http://www.newser.com/story/265429/trump-scary-time-for-men-women-are-doing-great.html?utm\\_source=part&utm\\_medium=att&utm\\_campaign=rss\\_politics\\_syn](http://www.newser.com/story/265429/trump-scary-time-for-men-women-are-doing-great.html?utm_source=part&utm_medium=att&utm_campaign=rss_politics_syn).
- Skelley, Geoffrey (2017), »Another Look Back at 2016,« *Rasmussen Reports*, 23. marts,



[http://www.rasmussenreports.com/public\\_content/political\\_commentary/commentary\\_by\\_geoffrey\\_skelley/another\\_look\\_back\\_at\\_2016](http://www.rasmussenreports.com/public_content/political_commentary/commentary_by_geoffrey_skelley/another_look_back_at_2016).

Smith, Aidan (2018), *Gender, Heteronormativity, and the American Presidency*, London: Routledge.

Tyson, Alec and Maniam, Shiva (2016), »Behind Trump's Victory: Divisions by Race, Gender, Education,« Pew Research Center, 9. november,

<http://pewrsr.ch/2ffF1bU>.

Weisberg, Jacob (2016). *What's With the White Working Class?* [podcast] Trumpcast, 5. april, *Slate Magazine*,

<https://slate.com/news-and-politics/2016/04/trump-cast-whats-with-the-white-working-class.html>.

White, Kenneth (2009), *The Uncrowned King: The Sensational Rise of William Randolph Hearst*, Berkeley, Californien: Counterpoint.

Wildman, S. M. (2005) »The Persistence of White Privilege,« *Washington University Journal of Law & Policy*, 18(1).

Wise, Tim (2010), *Colorblind: The Rise of Post-Racial Politics and the Retreat from Racial Equality*, New York: City Lights Books/Open Media Press.

# Den »dybe stat« i Trumpland: Konspirationsteorier i USA før og nu

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

*Denne artikel analyserer fremkomsten af og frygten for den såkaldt »dybe stat« i USA i tiden før og under Donald Trumps præsidentperiode samt Trumps anvendelse af begrebet og den efterfølgende fremkomst af nye konspirationsteorier, såsom QAnon. Artiklen argumenterer for, at amerikanernes komplicerede forhold til statsmagten gennem historien har givet sig til udtryk i konspirationsteorien om*

*den dybe stat, og at Trump har anvendt den blandt andet for at fjerne opmærksomhed fra undersøgelser af sig selv og sin kampagne. QAnon-konspirationsteorien er primært skabt med det formål at udtrykke utilfredshed med Demokraterne og assorterede tilhængere samt at udtrykke begejstring over Trump, der i denne forbindelse repræsenterer en heltefigur centralt i en fremgangsfortælling.*

»Ikke-valgte agenter for den dybe stat, der trodser vælgerne for at fremme deres egne, hemmelige agendaer er en trussel mod demokratiet« (Bradner, 7. september 2018). Således beskrev præsident Donald Trump ved et vælgermøde i Billings, Montana den 6. september 2018 en anonym og angiveligt højtstående rådgiver i Trump-regeringen, der dagen før i *The New York Times* havde offentliggjort en kronik med titlen »I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration« (»Jeg er en del af modstandsbevægelsen i Trump-regeringen«) (Anonymous, 5. september 2018). Kronikken handlede om, hvordan en gruppe højtstående rådgivere centralt placeret i Trumps regeringsapparat var gået sammen for at moderere præsidentens værste indfald og sikre republikkens fremtid – og selvom kronikkens forfatter bedyrede, at »dette er ikke den såkaldt dybe stat, der på spil. Det er den stabile stat«, beroligede det ikke kritikerne af den dybe stat og slet ikke præsident Donald Trump.

Begrebet »den dybe stat« eller »Deep State« på engelsk henviser til konspirationsteorien om eksistensen af en gruppe højtplacerede bureaukrater og militærfolk i Washington, DC, der i al hemmelighed træffer og udfører beslutninger om betydningsfulde politiske emner uden om det valgte politiske niveau med det formål at undergrave demokratiet og tiltage sig magten. Med inspiration fra Tyrkiet og Egypten, hvor det i årevis har været brugt til at beskrive magtkampe mellem valgte og ikke-valgte fraktioner, er det igennem de sidste par år blevet udbredt i USA af Donald Trump og hans inderkreds (Porter, 8. februar 2017). Som outsider-kandidat og ditto præsident præsenterede Donald Trump sig som modvægt til den dybe stat og den indspiste Washington-elite, der ville modarbejde enhver forandring. Han lovede at gøre op med denne udemokratiske praksis og bruge sit mandat til at »dræne sumpen«.

**KASPER GROTTLE  
RASMUSSEN**

Lektor, ph.d., Center for  
Amerikanske Studier,  
Syddansk Universitet,  
grotle@sdu.dk

Noget tyder på, at Trumps fokus på den dybe stat har været en succes. Ifølge en meningsmåling fra Monmouth University fra marts 2018, angav 74 pct. af amerikanerne, at de troede på eksistensen af en dyb stat i USA (Monmouth University Poll, 2018). Men noget tyder også på, at Trumps succes kan være relateret til en eksisterende frygt i befolkningen, idet kun lidt over en tredjedel (37 pct.) var umiddelbart bekendt med selve begrebet den »dybe stat«. Efter at have hørt forklaringen erklærede 27 pct. sig overbevist om dens eksistens, mens øvrige 47 pct. mente, at den formentlig eksisterede.

**» Begrebet »den dybe stat« henviser til konspirationsteorien om eksistensen af en gruppe højtplacerede bureaukrater og militærfolk i Washington, DC, der i al hemmelighed træffer og udfører beslutninger om betydningsfulde politiske emner**

Denne artikel undersøger således først amerikanernes historiske forhold til den dybe stat og til konspirationsteorier fra Kennedy-mordet og frem og kigger derefter nærmere på, hvordan den dybe stat figurerer i Donald Trumps politik. Endelig søger artiklen at belyse, hvordan og hvorfor en gruppe Trump-tilhængere har skabt den forunderlige QAnon-konspirationsteori. Artiklen argumenterer for, at amerikanernes komplicerede forhold til statsmagten gennem historien har givet sig til udtryk i konspirationsteorien om den dybe stat, som derfor også skal ses som et udtryk for en krise mellem elite og befolkning og som et udtryk for vanskeligheden ved at navigere en kompleks virkelighed præget af mangel på enighed om fakta og fiktion. Herudover argumenterer artiklen for, at Trump har anvendt konspirationsteorien om den dybe stat som strategisk kommunikationsmiddel til græsgrødderne og for at fjerne opmærksomhed fra undersøgelser af sig selv og sin kampagne fra FBI og Justitsministeriet. QAnon-konspirationsteorien er primært skabt med det formål at udtrykke utilfredshed med Demokraterne og assorterede tilhængere samt at udtrykke begejstring over Trump, der i denne forbindelse repræsenterer en heltefigur centralt i en fremgangsfortælling.

## Konspirationsteorier i Guds eget land

Begrebet »konspirationsteori« rummer flere fortolkninger. Overordnet kan man konstatere, at der er tale om en forestilling (teori) om, at to eller flere personer har planlagt eller udført en handling, der er ulovlig eller har karakter af magtmisbrug (konspiration). Konspirationen – eller på dansk: sammensværgelsen – har netop brug for flere implicerede, da ordets latinske rod, *conspirare*, betyder »at ånde sammen« (for denne definition, se f.eks. Olmsted, 2009: 3). I de fleste lande findes der lovgivning mod kriminelle og industrielle sammensværgelser, men det er næppe i denne sammenhæng, at tankerne oftest ledes hen på konspirationsteorien som fænomen. Her skal vi snarere kigge mod den politiske arena, hvor magt og magtmisbrug påvirker befolkningens liv og levned. Den tyske konspirationforsker Michael Butters definerer konspirationsteorier som en forestilling om, at de indblandede har »tiltaget sig,

eller er i færd med at tiltage sig, kontrol over en institution, en region, et land eller verden«, og peger således på, at den politiske konspirationsteori er optaget af den bevidste brug af magt (Butter, 2014: 1). Aktørernes rolle er derfor afgørende i konspirationsteorien – og anses for at være så vigtig, at upersonlige, strukturelle forklaringer på begivenheder ofte slet ikke tillægges nogen værdi. Den amerikanske politolog Michael Barkun har således foreslået, at aktørperspektivet kan udtrykkes gennem en forestilling om, at alt er overlagt (tilfældigheder findes ikke), intet er som det ud til at være og alt er forbundet (Barkun, 2006: 3-4)

Forestillingen om at skulle være på vagt over for statsmagten har eksisteret troligt gennem hele USA's historie, men frygten for den dybe stat – dog ikke med det navn – er et nyere fænomen, der umiddelbart kan spores til mordet på præsident John F. Kennedy i november 1963. Det var her, at idéen om det medskyldige, magtfulde statsapparat, der myrdede den populære, fredselkende præsident blev knæsat. Det var også på denne tid, at befolkningens tillid til statsmagten, forstået som den føderale regering i Washington, D.C., begyndte at falde. 77 pct. af befolkningen mente således i 1964, at regeringen næsten altid eller for det meste gjorde det rigtige, men herefter faldt tallet drastisk (Pew Research, 2017).

En af årsagerne til den faldende tillid gennem 1960'erne, 1970'erne og 1980'erne var et stigende antal afsløringer af magtmisbrug fra statsmagtens side. Som følge af Watergate-sagen, hvor præsident Richard Nixon på grund af politisk magtmisbrug blev tvunget til at gå af i august 1974, iværksatte Kongressen gennem de næste 20 år flere undersøgelser, der blandt andet viste, at FBI i årtier havde spioneret på den amerikanske befolkning, i øvrigt med skiftende præsidenters accept. Tillige havde CIA eksperimenteret med »hjernevask« og ditto kontrol og lokket uvillige forsøgskaniner til at indtage store doser LSD med flere invalideringer og i hvert fald ét dødsfald til følge. Øvrige afsløringer fulgte, og alt i alt kunne den amerikanske befolkning konkludere, at visse konspirationsteorier – især dem om hemmelige statslige operationer, der på ulovlig og umoralsk vis tiltog sig magt på borgernes bekostning – var sande (se generelt Olmsted, 2009: kap. 4-6).

Parallelt med den udvikling skete der noget med konspirationsteorien som *fænomen* i USA. I takt med at tiltroen til staten dalede og flere statslige konspirationer blev afsløret, søgte en treenighed af politikere, intellektuelle og medier at lægge afstand til konspirationsteorien som gangbar forklaring på samfundsproblemer. Det kan virke som en konspiration i sig selv, men det havde andre årsager. Lang tid før og umiddelbart efter Kennedy-mordet var konspirationsteorier faktisk gangbar mønt i visse dele af den offentlige og private diskurs i USA. Ifølge Michael Butter var de umiddelbare årsager, præget af USA's korte historie, individualismens stærke tag i landets selvforståelse, hvilket kom til udtryk i forestillingen om individets forrang som drivkraft i historien; en evig mistænksomhed over for interne og eksterne trusler mod staten, hvilket især baserede sig på oprøret mod det britiske kolonistyre og på

frygten for, at en skrøbelig stat – som USA var i det 19. århundrede – skulle blive overtaget af fremmede kræfter, såsom katolikker, frimurere og mormoner; og en religiøst-baseret forestilling om godt og ondt, arvet fra Puritanerne, der var blandt de tidligste britiske indvandrere til de amerikanske kolonier (Butter, 2014: 35-6).

Den republikanske senator Joseph McCarthys konspirationsteorier om kommunistisk aktivitet i de tidligere 1950'eres USA satte dybe spor og bidrog til endnu mere yderliggående højrefløjsorganisationer, såsom John Birch Society, der så kommunistiske spøgelse overalt. Med inspiration fra europæiske intellektuelle, der advarede om, at nazister og fascister netop havde anvendt konspirationsteorier som grundlag for at suspendere demokratiet, gik blandt andre historikeren Richard Hofstadter ud med en advarsel til befolkningen om højrefløjen. Med sin indflydelsesrige artikel »The Paranoid Style in American Politics« lagde han grunden for generationers forståelse af amerikanske konspirationsteorier ved at klassificere dem som paranoide, irrationelle og farlige (1964). Medierne og politikere fulgte op med delvise forsøg på latterliggørelse af konspirationsteorien som begreb. Men problemet var, at befolkningens berettigede mistro til statsmagten og til autoriteter generelt nu blev presset fra den offentlige til den private sfære (Thalmann, 2014: 12) – hvor forestillingen blev understøttet af populærkulturen med 1970'ernes paranoide thrillere som *The Parallax View* (1974) og *Three Days of the Condor* (1975) og af »modkulturens« ungdomsoprør og Vietnam-modstand fra 1960'erne.

Problemet var også, at Hofstadters fortolkning af konspirationsteorier som farlige og irrationelle var højst tvivlsom. Han havde givetvis ret i, at de potentielt kunne være begge dele, men senere forskning har peget på, at konspirationsteorier også skal ses som et udtryk for en befolknings legitime kritik af magten – det betyder ikke, at alle konspirationsteorier er rigtige, langt fra – men at årsagen til, at folk tror på dem, ofte bunder i utryghed og usikkerhed ved samfundets tilstand (Fenster 2008: 8-12).

1990'erne bragte konspirationsteorier frem i lyset igen. Afslutningen på den Kolde Krig og fraværet af en eksplicit ydre fjende understregede den amerikanske stats rolle som noget, der potentielt kunne være farligt. Samtidig bidrog den Kolde Krigs ophør også til en følelse af usikkerhed over for fremtiden, idet konflikten jo nok havde været truende, men også havde bibragt en fornemmelse af vished om, hvem fjenden egentlig var (Olmsted, 2009: 203). Frygten for at blive kontrolleret af ukendte kræfter førte til en »aktørpanik«, der paradoksalt nok forstærkede troen på konspirationsteorier, fordi de skabte sammenhængskraft i en kompleks og usammenhængende verden (Melley, 2000: 12).

Det var især i forbindelse med den såkaldte Nye Verdensorden (New World Order), hvor forestillingen var, at den internationale storkapital og internationale organisationer, evt. i samråd med egentlige djævelske kræfter eller rumvæsner, kontrollerede alle verdens regeringer og ville gøre befolkningerne til

slaver, som i øvrigt også var et af hovedtemaerne i den populære og indflydelsesrige TV-serie *X-Files*. Højre- og venstrefløjen mødtes i konspirationsteorien om den Nye Verdensorden og forestillingen om en dyb stat, før den fik sit navn, dog ofte med forskellige udgangspunkter. Internettets udbredelse i midt-halvfemserne bidrog kraftigt til denne udvikling (Barkun, 2017: 438).



**Det politiske niveau fandt også ud af, hvordan konspirationsteorier kunne anvendes strategisk, som en måde at skabe syndebukke på, og dirigere befolkningens opmærksomhed bort fra egentlige begivenheder**

Forskningen havde et medansvar her, for lige som intellektuelle havde bidraget til at delegitimere konspirationsteorier i 1960'erne, bidrog den nu til det modsatte, hvilket den franske sociolog Bruno Latour skrev om i 2004 i en slags »bekendelsesartikel«, hvori han påpegede, at postmodernismens fokus fra 1980erne på at fremstille virkeligheden som socialt konstrueret, der oprindeligt havde til formål at sætte spørgsmålstejn ved autoritative videnskabelige dogmer, var blevet til en slags *laissez-faire* situation, hvor alle havde ret til egen virkelighed og til at skabe sine egne facts uden skelen til kritisk tænkning og etablerede modeller for videnskabelig erkendelse (Latour, 2004).

Det politiske niveau fandt også ud af, hvordan konspirationsteorier kunne anvendes strategisk, som en måde at skabe syndebukke på og dirigere befolkningens opmærksomhed bort fra egentlige begivenheder. Ved at udnytte en såkaldt »moralisk panik« kan magtfulde grupper således forsøge at vinde opbakning for synspunkter med hensyn til nødvendighedens politik (Knight, 2003: 20-1). Krigen mod Terror kan anskues som et eksempel herpå, idet Bush-regeringen efter Al-Qaedas angreb på USA den 11. september 2001 hurtigt vendte fokus mod Irak og søgte dels at skabe en falsk forbindelse mellem Saddam Husseins styre og islamisk terrorisme og dels at hævde, at styret i Irak var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Paradoksalt nok bidrog disse »officielle« konspirationsteorier til at skabe folkelige ditto, herunder at Krigen mod Terror primært var økonomisk orienteret, altså en krig om olie. Den største og mest vedvarende folkelige konspirationsteori var forestillingen om, at 11. september-angrebene var planlagt og udført af Bush-regeringen med præsidenten i spidsen, i stedet for Osama bin Laden og Al-Qaeda. Denne konspirationsteori, der dels byggede på den forkerte opfattelse, at Al-Qaeda var en svag organisation, har vist sig at være en af de mest udbredte – både på højre- og venstrefløjen – og kan vel i popularitet bedst sammenlignes med konspirationsteorier om Kennedy-mordet (Olmsted, 2009: 209-29).

Konspirationsteorier var således på vej tilbage i offentligheden, godt hjulpet af omkalfatringer i 1990'erne og efterdønningerne af 11. september-angrebene, selvom selve begrebet *konspirationsteori* stadig ikke var nogen hædersbevisning. Befolkningen bidrog aktivt til at skabe forskellige fortællinger om statens magtmisbrug, til dels baseret på faktiske begivenheder, der kunne deles på In-



ternettet med ligesindede i ord, billeder og video. Forestillingen om samlende autoritative kilder til sandhed var for længst væk, så den amerikanske befolkning oplevede en »aktørpanik« og måtte selv navigere i et sandt hav af forskellige forestillinger, der kunne bidrage til at skabe orden i deres eget univers.

## Donald Trump som konspirationsteoretiker

Donald Trumps politiske karriere blev skabt på baggrund af konspirationsteorier. I 2011, da han overvejede at udfordre præsident Barack Obama ved 2012-valget, populariserede han den såkaldte »birther«-konspirationsteori, der i sin enkelhed gik ud på, at Obama var født i Kenya og ikke USA, og derfor ikke havde lovlig adgang til at være amerikansk præsident. Forestillingen var altså, at han havde bedraget den amerikanske befolkning og gennem kynisk magtmisbrug havde tiltaget sig kontrol over regeringsapparatet. Trump krævede at se Obamas fødselsattest, men selv offentliggørelsen af attesten i april 2011 stoppede ikke konspirationsteorien. Da Trump på ny søgte præsidentposten fra 2015, genaktiverede han »birther«-konspirationsteorien som en del af sin kampagne (Parker og Eden, 2. juli 2016).

➤➤ **Donald Trump har vist sig at være den første præsident, der aktivt har promoveret konspirationsteorier om den statsmagt, han selv står i spidsen for**

I 2016 angav fulde 71 pct. af de republikanske vælgere, at de var i tvivl om Obamas fødested og nationalitet (Clinton og Roush, 10. august 2016), hvilket dels indikerer, at Trumps promovering af emnet fra fem år tidligere fortsat var en succes, og dels at der bag konspirationsteorien gemte sig frykten for fremmed indflydelse på USA's regering og en klar kulturel usikkerhed ved at have en afroamerikansk præsident, der havde haft dele af sin opvækst i muslimske lande (Butter, 2012: 339).

Som vi har set i de foregående afsnit, er det langt fra en nyhed, at amerikanerne er kritiske over for staten, eller grupper, de tror, vil udøve udemokratisk indflydelse på statsapparatet. Amerikanernes frygt for den dybe stat begyndte for alvor med Kennedy-mordet og blev forstærket i 1990'ernes konspirationsteorivenlige klima, der fortsatte ind i det nye årtusind. Tager man derfor fat i Monmouth-meningsmålingen omtalt i starten af denne artikel, der præsenterede, at 74 pct. af befolkningen troede på eksistensen af den dybe stat, skal det naturligvis ses i lyset af særligt de sidste 50 år. Det er ikke et fænomen, Donald Trump har skabt – særligt når man kigger på det forhold, at en stor del af respondenterne ikke kendte til navnet Deep State, men kunne nikke genkendende til beskrivelsen.

Når der nu alligevel er sket noget afgørende nyt under Donald Trumps præsidentperiode, er det, fordi han har vist sig at være den første præsident, der aktivt har promoveret konspirationsteorier om den statsmagt, han selv står i spidsen for. Trump har primært forsøgt at fremme konspirationsteorien om

den dybe stat som en måde at fjerne opmærksomheden fra undersøgelser af præsidenten selv og hans kampagne, og har i den forbindelse anvendt konspirationsteorien som strategisk, kommunikativt redskab rettet mod sin base af græsrodder, der har svaret igen ved at udvikle nye, sofistikerede konspirationsteorier, herunder den forunderlige »QAnon«-teori.

### »Den kriminelle dybe stat«

»Se hvordan tingene er vendt på hovedet for den Kriminelle Dybe Stat. De går efter falsk samarbejde [collusion] med Rusland, et opdigtet Svindelnummer, og er endt med at blive fanget i en massiv SPION-skandale, som dette land aldrig har set mage til. Man ligger, som man har redt!«

Således beskrev Donald Trump den dybe stat i et tweet den 23. maj 2018. Den umiddelbare baggrund var afsløringen af, at FBI havde sendt en civil agent – Cambridge University-professor og tidligere højtstående medarbejder i flere republikanske regeringer (herunder Nixon, Ford og Reagan) Stefan Halper – for at komme tæt på visse personer i Trumps præsidentkampagne, der formodedes at have tætte kontakter til Rusland. Formålet var at finde ud af, hvorvidt Rusland aktivt forsøgte at udøve indflydelse på kampagnen, med særlig fokus på to udenrigspolitiske rådgivere, Carter Page og George Papadopoulos (Beauchamp, 25. maj 2018).

FBI's bekymringer omkring præsidentens mulige samarbejde med Rusland fortsatte efter Trumps indsættelse i januar 2017. Donald Trump havde angiveligt bedt daværende FBI-direktør James Comey om ikke at fortsætte undersøgelsen af general Michael Flynn, der kortvarigt var Trumps første nationale sikkerhedsrådgiver. Trump var blevet tvunget til at fyre Flynn, da det kom frem, at han havde løjet om tætte kontakter til fremmede magter, herunder Rusland og Tyrkiet. Comey blev fyret af Trump i foråret 2017, angiveligt på grund af, at Comey nægtede at stoppe de igangværende undersøgelser af Trumps inderkreds i forhold til Rusland, og fordi han nægtede at erklære sig »loyal« mod præsidentens person. Dette gjorde den konstituerede direktør Andrew McCabe så bekymret, at han, fandt verden ud af i januar 2019, indledte en aktiv kontraefterforskningsoperation for at finde ud af, om Donald Trump – USA's 45. præsident – var russisk agent (Goldman et al., 11. januar 2019). Samtidig, fortalte McCabe i TV-programmet »60 Minutes« i februar 2019, var der i tiden umiddelbart efter Comeys firing diskussioner i Justitsministeriet om, hvorvidt man kunne iværksætte en fjernelse af Trump under den 25. forfatningstilføjelse, gennem tilslutning fra Trumps egne ministre (CBS News, 14. februar 2019). Comeys firing førte til udpegningen af den tidligere FBI-direktør Robert Mueller som særlig anklager med bredt mandat til at undersøge Ruslands mulige indblanding i det amerikanske valg i 2016. Vicejustitsminister Rod Rosenstein påtog sig rollen som øverste tilsynsførende, efter at daværende justitsminister Jeff Sessions, til præsidentens store fortrydelse, havde erklæret sig inhabil i sagen, fordi også han havde haft kontakt med russiske embedsmænd under valgkampen.

»Alle er ude efter mig«, sagde Donald Trump angiveligt som reaktion på udpegningen af Mueller ifølge kilder til Washington Post-journalisten Bob Woodward's bog, *Fear*, og fortsatte »Jeg bliver banket ... jeg er nødt til at slå igen« (Woodward 2018: 165, 166). Donald Trump har gennem hele perioden bedyret sin uskyld i forhold til alle potentielle og aktuelle anklager mod ham omkring et fordækt samarbejde med Rusland, og i den sammenhæng har han dels fundet anledning til at så tvivl om FBI's og Justitsministeriets generelle intentioner og politiske tilhørsforhold og dels pege søgelyset mod en anden, i Trumps øjne meget værre, syndebug.

Fokus for Trumps opmærksomhed var Hillary Clinton og hendes forhold til det etablerede Washington. Trump forsøgte generelt at anklage hende og systemet for magtmisbrug og særlige tjenester. E-mailsagen var det umiddelbare udgangspunkt. Clinton havde anvendt en privat e-mailserver som udenrigsminister og havde opbevaret privat og officiel korrespondance samme sted. Hun havde overdraget en stor mængde e-mails til Udenrigsministeriets arkiv, men havde slettet over 30.000, som hun hævdede var af privat karakter. »Rusland, hvis I lytter så håber jeg, I er i stand til at finde de 30.000 forsvundne e-mails. Jeg tror, I formentlig vil blive pænt belønnet af vores presse«, sagde Donald Trump ved en pressekonference den 27. juli 2016 (Woodward, 2018: 172-3).

Trump blev efterfølgende udsat for kritik for denne udtalelse fra pressen og politiske analytikere, men for græsrodderne og mange republikanske vælgere var det yderst populært – det samme var tilråbet »lås hende inde« (lock her up) ved Trumps vælgermøder. Argumentet var, at hun var blevet afhørt om e-mailsagen på yderst lempelige vilkår, og at ingen af hendes nære rådgivere, herunder Huma Abedin, der var vicekampagneleder, var blevet undersøgt. FBI konkluderede i sommeren 2016, at der ikke var årsag til at rejse sigtelse. Men med effekt af en såkaldt »oktoberoverraskelse« (October surprise), foretog daværende FBI-direktør James Comey alligevel en udmelding i oktober 2016 om, at FBI, med basis i nye oplysninger, ville genoptage undersøgelsen af Clintons e-mailsag. Årsagen var, at Huma Abedins mand, tidligere medlem af Kongressen Anthony Weiner, angiveligt havde sendt e-mails af seksuel karakter til unge piger fra sin computer, der indgik i den bredere Clinton-undersøgelse. Efter at have undersøgt sagen konkluderede FBI i et brev til Kongressen, at der stadig ikke var årsag til at rejse sigtelse mod Clinton, og at den del af sagen nu var afsluttet (Zurcher, 6. november 2016).

Men Trump-kampagnen søgte nu direkte at forbinde Clinton med en korrupt hjemlig efterretningstjeneste, der arbejdede på at få hende valgt på mistænkelig grundlag. Hans forsøg på at fremstille Clinton som kriminel og som en repræsentant for den dybe stat var formentlig oprindeligt motiveret af politiske årsager, idet han så det som en succesfuld kampagnestrategi. Men efter at han blev valgt, fortsatte han med at henvise til Clintons påståede udåd og hendes forbindelse til et korrupt system. Trump og hans tilhængere undrede sig offentligt over, hvorfor den særlige anklager Robert Mueller ikke undersøgte

Hillary Clinton. Konklusionen var ofte, at Muellers hær af »vrede demokrater« (»angry Democrats«) var på Clintons side og indædte Trump-modstandere. Den fortsatte kampagne syntes at have i hvert fald to årsager.

For det første var det en effektiv måde at sikre, at græsrodderne stadig opfattede Donald Trump som forkæmper mod systemet – et system, de var overbevist om, var elitært, politisk motiveret og afkoblet fra demokratiet. Trump kunne derfor anvende konspirationsteorien om Clinton og den dybe stat som strategisk kommunikation. For det andet bidrog det fortsatte fokus på Clinton til at fjerne opmærksomheden fra præsidentens egne problemer. Ved at identificere undersøgelserne som en partipolitisk motiveret »heksejagt« har han garanteret, at hvis resultater skulle indikere, at Trump rent faktisk har begået enten kriminelle eller politisk tvivlsomme handlinger i forhold til Rusland, kan de med forholdsvis lethed affærdiges som politisk karaktermord.

### *QAnon – insideren viser vejen*

Trump har altså i høj grad har anvendt konspirationsteorien om den dybe stat som et strategisk politisk greb, men har faktisk udtalt i et interview med HillTV slutningen af september 2018, at han ikke er specielt vid med begrebet: »Jeg kan ikke lide at bruge det, fordi det lyder så konspiratorisk og, tro det eller lad være, er jeg faktisk ikke en konspiratorisk person« (Solomon og Sexton, september 2018). Dette interview faldt efter den anonyme kronik i *The New York Times* og efter at præsidenten havde karakteriseret forfatteren som »ikke-valgt agent i den dybe stat«. Dette kan tyde på, at Trump forbinder noget negativt og latterligt med begrebet »konspirationsteori«, hvilket svarer meget godt til bevægelsen i den generelle samfundsopfattelse siden 1960'erne. Men Trump fortsætter med at anvende og antyde eksistensen af en dyb stat blot med mindre brug af begrebet.



**Essensen er, at den anonyme »Q« (en formodet højtstående ansat i Energiministeriet) sender kryptiske beskeder ud via sociale medier om, hvad der foregår i den dybe stat**

Hvor Trump angiveligt er en anelse forsigtig med at benævne forestillingen om en dyb stat ved det valgte navn, er det langt fra tilfældet hos hans tilhængere. Hans mest loyale græsrodder, hvor nogle kan findes på den kulturkonserverende ende af det politiske spektrum og andre på den deciderede yderste højrefløj, ofte benævnt »alt-right« (alternativ højrefløj), har ingen problemer med at definere den dybe stat, Hillary Clinton, Demokraterne og andre politiske modstandere af Trump og hans særlige form for konservatisme, som fjender, der burde bures inde.

I den forbindelse er konspirationsteorien QAnon fremkommet som en af de nok mest kuriøse forestillinger i *Trumpland*. Essensen er, at den anonyme »Q« (en formodet højtstående ansat i Energiministeriet) sender kryptiske beskeder ud via sociale medier om, hvad der foregår i den dybe stat, og hvordan

Trump er tæt på at besejre den. Q og Trump arbejder ifølge teorien sammen, og således leder tilhængerne efter spor i såvel Q's kryptiske beskeder (de såkaldte Q-drops) og i Trumps tweets og andre offentlige udmeldinger. Q er således den ultimative insider, hvis ord tages for gode varer. Q's anonymitet er en velbevaret hemmelighed, og man kan undres over, hvorvidt Q egentlig findes eller måske simpelthen er opfundet til lejligheden.

QAnon ser ud til at have fået sin begyndelse fra Donald Trump i efteråret 2017, hvor han – formentlig ved et tilfælde – ved en middag for militærfolk i Det Hvide Hus fik ytret, at »det var stilhed før stormen«. Adspurgt af journalister om, hvilken storm der var tale om, sagde han »det finder I ud af«. Herefter begyndte Q at skrive beskeder om »stormen« på sociale medier om, hvordan intet var, hvad det så ud til. QAnon fik for alvor vind i sejlene i løbet af sommeren 2018, hvor deltagere ved Trumps vælgermøder fremstod med store Q-skilte og tolkede Q's forskrifter om, at Trumps taler indeholdt skjulte budskaber til de særligt indviede. Og fordi Q's budskaber var så kryptiske, kunne alt passe (Coaston, 2. august 2018).

QAnon er på flere måder en klassisk konspirationsteori om statsmagten i USA. Udgangspunktet er, at noget er råddent i staten, i dette tilfælde den dybe stats forsøg på at omgå demokratiets spilleregler. Kigger man på de temaer, som QAnon præsenterer i sine beskeder, og de, som følgerne videreudvikler på sociale medier, falder de især i to hovedkategorier: anklager om pædofili mod Clinton-familien, dens rådgivere og andre top-Demokrater og anklager om forræderi blandt medlemmerne af den dybe stat og dens allierede i den Nye Verdensorden.

Pædofili-elementet stammer fra den såkaldte Pizzagate-konspirationsteori, hvor en pizzakæde angiveligt skulle være et skalkeskjul for en Demokratisk pædofilering, ledet af Hillary Clinton og hendes kampagnechef John Podesta (hvis hackede e-mails blev offentliggjort af WikiLeaks og øjensynligt har startet dette usande rygte) (Kroll, 9. december 2018). Pædofili-vinklen tjener angiveligt det formål at male modstanderen som decideret ond, idet der er meget bred enighed om, at pædofili figurerer øverst på enhver liste over forfærdelige handlinger. Her kan man trække linjen tilbage til Puritanernes forestilling om konspiratorer som absolut onde, hvilket også havde en stærk religiøs basis (Butter, 2014: 35-6).

QAnon og tilhængerne oplever aktører i den dybe stat som forrædere mod USA, men også som stærke aktører, der kræver et potent modspil for at blive besejret. Forståelsen er, at Trump har militæret i ryggen (hvilket QAnon mener at have bevis for med henvisning til, at det netop var til en middag for militærfolk, at Trump fik nævnt, at stormen var på vej) og er på vej til at få ryddet op i alle »bogstav-agenturerne« (FBI, CIA, NSA med flere), idet det er her – og blandt Demokraterne – at illoyaliteten mod USA og præsidenten er størst. En anden vægtig fjende skal findes uden for landets grænser hos deltagere i den Nye Verdensorden, hvor et globalt netværk af organisationer,



institutioner og individer som Rothschild- og Rockefeller-familierne, Illuminati-sekten, Bilderberg-gruppen, FN og finansmanden George Soros i årevis har forsøgt en overtagelse af den amerikanske statsmagt (Coaston, 2. august 2018).

Særligt Soros er en rød klud for QAnon-tilhængerne, ligesom han er det for andre på højrefløjen, formentlig af to årsager: for det første har han støttet en lang række centrum-venstre politiske sager og søgt at bekæmpe politik og personer på højrefløjen blandt andet med store pengebeløb; for det andet er Soros som jøde og udlænding dels repræsentant for den Nye Verdensorden som ydre fjende, der konkret søger at omstyrte og kontrollere den amerikanske stat, og dels en kulturel trussel mod den hvide amerikanske højrefløj (Lavin, 24. oktober 2018).

QAnon er en konspirationsteori, hvis formål er at berolige tilhængerne og forestille sig en lys fremtid, hvor Amerika igen er mægtigt, hvor alle fjender bliver besejret og alle Trumps valgløfter går i opfyldelse og præsidenten bliver genvalgt i 2020. Ligeledes var en af QAnons kerneidéer den ganske paradoksale, at Donald Trump og Robert Mueller i virkeligheden arbejdede sammen om at få Hillary Clinton og en lang række andre top-Demokrater dømt. Men sådanne forestillinger skal med jævne mellemrum testes og bekræftes, og ved midtvejsvalget i 2018 havde Q forsikret sine tilhængere om, at en »rød bølge« var undervejs, og arrestordrer på alle implicerede var på nippet til at blive udstedt (Chapman, 15. november 2018).

Tilhængere var desillusionerede, men her viste konspirationsteorien sin indre sans for overlevelse, idet fokus i stedet blev rettet mod Trumps nye kamp for grænsemuren mod Mexico og kampen med Kongressen, der endte med at lukke for den føderale pengekasse og sende 800.000 ansatte hjem eller lade dem arbejde uden løn i 35 dage. Efter genåbning på midlertidige vilkår og Trumps accept af et mindre beløb til grænsesikkerhed på knap 1,4 mia. dollars erklærede han den 15. februar 2019 en nødretstilstand ved grænsen mod Mexico, hvilket muliggjorde en situation, hvor han kan allokere midler fra andre ressortområder til at bygge muren. Q og QAnon-tilhængere hyldede præsidenten som genial. Som følge af sin nødretserklæring og aftalen med Kongressen meldte Trump ud, at han ikke ville lade de kongres-udvalg, der normalt havde ansvar for at allokere midler til bestemte ressortområder, få indflydelse på, hvordan og fra hvilke dele af de enkelte ministeriers budgetter, han anvendte penge til muren. I et »Q-drop« fra den 17. februar 2019 forklarede »Q« sammenhængen for sine tilhængere: »Trump's udtalelse er genial [...] Den dybe stat fyldte aftalen med en masse faldgruber, der kunne blokere den og i sin udtalelse gennemgår han systematisk, hvor de prøvede at blokere ham, og han imødegår dem ved at henvise til præsidentiel og forfatningsmæssig autoritet« (Q, 17. februar 2019).

I QAnons verden pågår der således en kamp mellem Trump og den dybe stat, som Trump er ved at vinde. Præferencen for den stærke, handlingsorienterte

rede mand, der kæmper for et konservativt/kristent værdisæt over en gruppe fordækte bureaukrater og kongresmedlemmer, der sniger begrænsninger ind i aftaler i stedet for at handle, er klar. Det samme er forestillingen om den enlige aktør som drivkraft. I den forbindelse skaber QAnon helt og holdent sin egen virkelighed, hvor Trump igennem sin udtalelse og sine handlinger nu har slået udfordringen fra den dybe stat tilbage uden hensyntagen til den politiske og juridiske virkelighed, hvor Trump er nødt til at forhandle med Kongressen om midler, og hvor nødretserklæringen bliver anfægtet ved domstolene. Og hvor sandsynligheden for, at Trumps modstand har bund i en koordineret indsats fra en »dyb stat«, stadig er meget tvivlsom.

Men dette stopper ikke QAnon, der i den forbindelse kan ses som en naturlig – om end ekstrem – repræsentant for en amerikansk konspirationskultur, der i sin udvikling siden 1960'erne dels har plejet forestillingen om magtmisbrug og overgreb mod borgernes frihed som et centralt element i (dele af) statsmagten, og dels har bevæget sig fra den private til den offentlige sfære i løbet af 1990'erne, hvor også autoriteterne abdicerede ansvaret for at sondre mellem sandt og falsk og i stigende grad overlod det til befolkningen selv. Samtidig har Donald Trumps personlige stil, hvor alt kan forklares med andre aktørers fejl, mangler og motiver, gjort det lettere for QAnon at sammensætte en samlet fortælling om, hvordan USA med Donald Trump ved roret nok skal blive »great again« (mægtigt igen).

### **Den dybe stat, amerikanerne og Trump: strategisk udnyttelse af dybe rødder**

Frygten for den dybe stat i USA er populær med næsten tre fjerdedele af befolkningen, der indikerer, at de tror på, at den muligvis eller helt sikkert findes. Idéen om at være på vagt over for statsmagten har dybe rødder i USA, mens forestillingen om den dybe stat, der undergraver demokratiet indefra, har sin rod i efterspillet omkring Kennedy-mordet og afsløringen af sande konspirationer i 1960'erne og 1970'erne. Konspirationsteorier blev som fænomen marginaliseret fra 1960'erne og skubbet ind i den private sfære, men levede i høj grad videre i populærkulturen. Fra 1990'erne kom konspirationsteorier igen frem i det offentlige rum hjulpet af Internettets udbredelse og en offentlig diskurs, sanktioneret af forskningen, der i stigende grad såede tvivl om autoriternes vurdering af etablerede sandheder.

Det var i denne virkelighed, Donald Trump trådte ind på den politiske scene og populariserede »birther-konspirationsteorien« om Barack Obamas fødested og nationalitet fra 2011. Som kandidat og præsident, videreførte han tvivlen om Obama og tilføjede nye konspirationsteorier om den dybe stat, dels som et led i sin kommunikation med græsrodderne, hvor han fremstod som en stærk lederfigur, der kunne »dræne sumpen« og dels som en måde at fjerne søgelyset fra aktuelle undersøgelser af personlige og kampagnemæssige forhold til Rusland på ved at delegitimere de dele af statsapparatet, der havde ansvar herfor (særligt Justitsministeriet og FBI).

Trumps indsats mod den dybe stat og den amerikanske konspirationskultur generelt har bidraget til at skabe den forunderlige QAnon-konspirationsteori, der ved hjælp af insider-information fra den mystiske Q (angiveligt en højtrangerende embedsmand i Energiministeriet) i samarbejde med Trump bekæmper den dybe stat indefra – i særdeleshed højtstående Demokrater, hvis ondskab ses i deres tilknytning til pædofili og til deres uamerikanske adfærd.

## Litteraturliste

- 60 Minutes (2019), »McCabe says he ordered the obstruction of justice probe of President Trump«, CBS News, <https://www.cbsnews.com/news/andrew-mccabe-says-he-ordered-the-obstruction-of-justice-case-of-president-trump-60-minutes/>
- Anonymous (2018), »I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration«, *The New York Times*, 5. september, <https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html>
- Beauchamp, Zack (2018), »'Spygate', the false allegation that the FBI had a spy in the Trump campaign, explained«, *Vox*, 25. maj, <https://www.vox.com/2018/5/25/17380212/spygate-trump-russia-spy-stefan-halper-fbi-explained>
- Barkun, Michael (2006), *A Culture of Conspiracy: Apocalyptic Visions in Contemporary America*, Berkely: University of California Press.
- Barkun, Michael (2017), »President Trump and the »Fringe«, *Terrorism and Political Violence*, 29(3): 437-43.
- Bradner, Eric (2018), »Trump slams 'deep state operatives'...«, *CNN*, 7. september, <https://edition.cnn.com/2018/09/06/politics/trump-montana-rally/index.html>
- Butter, Michael (2012), »The Birthers' New World Order: Conspiracy Theories about Barack Obama« i Birte Christ og Greta Olson, red., *Obama and the Paradigm Shift: Measuring Change*, Heidelberg: Winter, p. 227-46.
- Butter, Michael (2014), *Plots, Designs, and Schemes: American Conspiracy Theories from the Puritans to the Present*, Berlin: De Gruyter.
- Chapman, Matthew (2018), »QAnon's true believers are devastated as the conspiracy theory goes down in flames«, *Salon*, 15. november, <https://www.salon.com/2018/11/15/qanons-true-believers-are-devastated-as-the-conspiracy-theory-goes-down-in-flames/>
- Clinton, Josh og Carrie Roush (2016), »Poll: Persistent Partisan Divide Over 'Birther' Question«, *NBCNews*, 10 August, [http://www.nbcnews.com/politics/2016-election/poll-persistent-partisan-divide-over-birther-question-n627446?cid=sm\\_tw](http://www.nbcnews.com/politics/2016-election/poll-persistent-partisan-divide-over-birther-question-n627446?cid=sm_tw)
- Coaston, Jane (2018), »#QAnon, the scarily popular pro-Trump conspiracy theory, explained«, *Vox*, 2. august, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/8/1/17253444/qanon-trump-conspiracy-theory-reddit>
- Fenster, Mark (2008), *Conspiracy Theories: Secrecy and Power in American Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Goldman, Adam, Michael S. Schmidt og Nicolas Fandos (2019), »F.B.I. Opened Inquiry into Whether Trump was Secretly Working on Behalf of Russia«, *The New York Times*, 11. januar, <https://www.nytimes.com/2019/01/11/us/politics/fbi-trump-russia-inquiry.html>
- Hofstadter, Richard (1964), »The Paranoid Style in American Politics«, *Harper's Magazine*: 77-86.
- Knight, Peter (2003), »Making Sense of Conspiracy Theories«, Knight, Peter, red., *Conspiracy Theories in American History: An Encyclopedia*, ABC-CLIO: 15-25.
- Kroll, Andy (2018), »John Podesta Is Ready To Talk About Pizzagate«, *Rolling Stone*, 9. december, <https://www.rollingstone.com/politics/politics-features/john-podesta-pizzagate-766489/>
- Latour, Bruno (2004), »Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern« *Critical Inquiry* 30 (Winter 2004): 225-48.
- Lavin, Talia (2018), »Conspiracy theories about Soros aren't just false. They're anti-semitic«, *Washington Post*, 24. oktober, [https://www.washingtonpost.com/outlook/2018/10/24/conspiracy-theories-about-soros-arent-just-false-theyre-anti-semitic/?utm\\_term=.e8e365785ddc](https://www.washingtonpost.com/outlook/2018/10/24/conspiracy-theories-about-soros-arent-just-false-theyre-anti-semitic/?utm_term=.e8e365785ddc)
- Melley, Timothy (2000), *Empire of Conspiracy: The Culture of Paranoia in Postwar America* Ithaca: Cornell University Press.
- Monmouth University Poll (2018), »Public troubled by 'Deep State'«, [https://www.monmouth.edu/polling-institute/reports/monmouthpoll\\_us\\_031918/](https://www.monmouth.edu/polling-institute/reports/monmouthpoll_us_031918/)
- Olmsted, Kathryn (2009), *Real Enemies: Conspiracy Theories and American Democracy, World War I to 9/11*. Oxford: Oxford University Press.
- Parker, Ashley og Steve Eder (2016), »Inside the Six Weeks Donald Trump Was a Nonstop 'Birther'«, *The New York Times*, 2. juli, <http://www.nytimes.com/2016/07/03/us/politics/donald-trump-birther-obama.html>

- Pew Research (2017), »Public Trust in Government: 1958-2017«, <http://www.people-press.org/2017/12/14/public-trust-in-government-1958-2017/>
- Porter, Tom (2017), »Deep State: How a Conspiracy Theory Went from Political Fringe to Mainstream, *Newsweek*, 8. februar, <https://www.newsweek.com/deep-state-conspiracy-theory-trump-645376>
- Q (2019), »And, Just Like That, POTUS Disarms the Spending Restrictions«, 17. februar, <https://qmap.pub/?pg=2>
- Ries, Brian (2018), »Fallout after anonymous op-ed blasts Trump«, *CNN*, 6. september, <https://edition.cnn.com/politics/live-news/nyt-op-ed-fallout-dle/index.html>
- Solomon, John og Buck Sexton (2018), »President Trump's Exclusive Interview with HillTV«, *The Hill*, <https://thehill.com/hilltv/rising/407440-read-president-trumps-exclusive-interview-with-hilltv>
- Woodward, Bob (2018), *Fear: Trump in the White House*, New York: Simon & Schuster.
- Zurcher, Anthony (2016), »No criminality in Clinton e-mails – FBI«, *BBC News*, 6. november, <https://www.bbc.com/news/election-us-2016-37892138>

# Kunsten at ramme budgettet\*

– et studie af sanktionslovgivningens betydning for budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcyklusser i de danske kommuner

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

*I de danske kommuner har det været mere normen end undtagelsen, at de lagte budgetter blev overskredet. Af den grund blev sanktionslovgivningen indført i 2011 for at skærpe den økonomiske styring af kommunerne. Med afsæt i den eksisterende litteratur undersøger denne artikel, om lovgivningen har påvirket de kommunalpolitiske prioriteringer for så vidt angår områder med varierende vælgermobilisering (policy-områders budgetmæssige medgørlighed) og et års placering i valgperioden (politiske budgetcyklusser). Registerdata for de danske*

*kommuners budgetter og regnskaber i perioden fra 2007 til 2016 ligger fundamentet for analysen, der viser, at kommunalpolitikerne fortsat er genvalgsorienteret, men nu indenfor rammerne af budgettet. Det slår særligt ud på områderne med høj vælgermobilisering, mens der overraskende stadig forekommer overskridelser på områder med lav vælgermobilisering. Endvidere synes politiske budgetcyklusser ikke at eksistere efter lovgivningens indførelse.*

Harold Lasswell's (1936) velkendte definition af politik: »Hvem får hvad, hvornår og hvordan« (oversat af forfatter) tydeliggør, at fundamentet i politik er fordelingen af ressourcer i samfundet, hvor budgettet er det centrale styringsinstrument. Men skal budgettet forblive troværdigt, og dermed et brugbart redskab, er det nødvendigt at det overholdes. Opgørelser for de danske kommuner viser imidlertid, at tillægsbevillinger gang på gang har udvandet de politiske prioriteringer, som er foretaget under budgetlægningen (Houlberg, 1999: 207; Serritzlew, 2005). Konsekvensen er, at prioriteringerne i perioden mellem budgetlægningen og regnskabet er lige så afgørende for fordelingen af ressourcer i samfundet, som de lagte budgetter.<sup>1</sup>

Litteraturen om budgetoverskridelser kommer med adskillige forklaringer på, hvorfor disse overskridelser forekommer (se f.eks. Serritzlew, 2005; Houlberg, 1999; Mouritzen, 1991). Særligt empirisk belæg er der for, at policy-områders budgetmæssige medgørlighed har en betydning. Med budgetmæssig medgørlighed skal forstås, at forbrugernes og producenterne evne til at organisere sig mod politikerne er større på nogle policy-områder end andre, hvorfor der er varierende pres for overskridelser (Serritzlew, 2005: 416-7; Houlberg o.a., 2016: 822). Flere studier har også påvist betydningen af politiske budgetcyklusser, hvormed en øget vedtagelse af tillægsbevillinger kan identificeres op imod et valg (se f.eks. Houlberg, 1999; Mouritzen, 1991). Begge disse forklaringer bunder i kommunalpolitikernes ønske om genvalg, da overskridelserne har til formål at fremstille politikerne bedst muligt, når vælgerne skal til stemmeurnerne.

**CAMILLA FRIBORG  
MADSEN**

Cand.scient.pol.,  
Syddansk Universitet,  
camilla-f-madsen@live.dk

**CHRISTOFFER WISÉN**

B.Sc.pol.,  
Syddansk Universitet,  
wisen.christoffer@gmail.com

\* Der er per 21. maj 2019 foretaget korrektioner i den oprindelige artikel. Nuværende udgave er den endelige.





## Det rejser spørgsmålet, om den skærpede økonomiske styring har ændret kommunalpolitikernes budgetoverholdelse

Siden størstedelen af denne litteratur blev skrevet, er der imidlertid sket en afgørende ændring af kommunernes budgetinstitutioner. I 2011 vedtog Folketinget nemlig sanktionslovgivningen, som ved lov forpligtede staten til at sanktionere kommunerne, hvis de overskred den aftale udgiftsramme (Finansministeriet, 2012). Selvom der tidligere har været indført enkeltstående sanktioner på såvel budgettet som regnskabet, så har de aldrig haft samme troværdighed som fra 2011 (Foged, 2015: 58). Det rejser spørgsmålet, om den skærpede økonomiske styring har ændret kommunalpolitikernes budgetoverholdelse mht. betydningen af budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcyklusser. Det har kun enkelte studier forholdt sig til, og disse viser, at sanktionslovgivningen forbedrede kommunernes budgetoverholdelse, særligt på de lavt medgørlige områder (Foged, 2015; Houlberg, 2017). Konsekvensen for politiske budgetcyklusser er imidlertid ikke blevet italesat, og det samme gælder relationen mellem cyklusserne og budgetmæssig medgørlighed – en relation, som Serritzlew (2005) har påvist eksisterede før sanktionslovgivningen. Dette fravær i den eksisterende litteratur ønsker indeværende artikel at udfylde. Artiklen inddrager også flere år efter sanktionslovgivningens indførelse end hidtidige artikler, hvorved det bliver muligt at se, om den umiddelbart forbedrede budgetoverholdelse er udtryk for en vedvarende tendens eller blot var en chokreaktion.

Til at undersøge dette anvendes der, i tråd med Serritzlew (2005), registerdata på kommuneniveau for syv policy-områder: Folkeskole, børnepasning, ældreområdet, kultur- og fritidsområdet, udsatte børn og unge, vejvæsen samt administration. I den forbindelse vil artiklens fokus hovedsageligt være på de fire første områder for at kunne udarbejde en mere detaljeret analyse af disse. Registerdataet strækker sig fra 2007 til 2016, hvilket gør det muligt at se udviklingen i budgetoverskridelser, hhv. før og efter sanktionslovgivningens indførelse og samtidig over flere valg. De danske kommuner er analyseenheden, da sanktionslovgivningen er rettet mod dem, ligesom de er relevante i en bredere økonomistyringskontekst.

Med dette som afsæt vil undersøgelsen først teoretisk argumentere for, hvordan sanktionslovgivningen forventes at ændre betydningen af budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcyklusser i de danske kommuner. Efterfølgende gennemgås den metodiske fremgangsmåde sammen med en række overvejelser om undersøgelsens udformning. På baggrund af dette følger analysen, der vil fremvise de empiriske resultater og sætte dem i forhold til undersøgelsens teoretiske forventninger. Til sidst diskuteres og konkluderes der på analysens resultater og hvilke konsekvenser de har for vores forståelse af sanktionslovgivningen og dens effekter.

## Fra overskridelser til underskridelser

Budgetlægningen er en politisk proces, hvor begrænsede ressourcer gør det nødvendigt at prioritere mellem forskellige policy-områder (Rubin, 2010: 1-3; Christiansen, 2014: 42). Denne prioritering besværliggøres ved involveringen af mange aktører, der alle stræber efter at realisere deres selvstændige mål (Rubin, 2010). Forhandlingen mellem disse aktører kan overordnet karakteriseres som et magtspil mellem udgiftsadvokater, der søger større bevilninger til deres område, og udgiftsvogtere, der omvendt forsøger at begrænse det samlede forbrug (Wildavsky, 2002: 10-3).

I de danske kommuner har udgiftsadvokaterne længe haft held med at presse udgiftsvogterne til at vedtage tillægsbevillinger, da konsekvenserne ved at bruge flere midler end budgettet har været små. Dette har udmøntet sig i mangeårige budgetoverskridelser, som i 2009 nåede op på historisk høje 5,1 milliarder kroner (Finansministeriet, 2010). Overskridelserne er et resultat af, at der frem til 2011 ikke var troværdige sanktionstrusler på regnskabet (Foged, 2015: 60).<sup>2</sup> Herop til var statens økonomiske styring af kommunerne udelukkende baseret på den frivillige og kollektive økonomiaftale, som årligt fastsatte en samlet økonomisk ramme kommunerne under ét skulle overholde (Blom-Hansen o.a., 2012; Houlberg, 2017: 3).

Med sanktionslovgivningens indførelse i 2011 blev budgetvogternes position imidlertid styrket, da statens økonomistyring af kommunerne blev mere troværdig og ikke længere bestod af en frivillig overholdelse af økonomiaftalen, men i stedet blev udgjort af reelle sanktionstrusler (Foged, 2015: 59). For med sanktionslovgivningen forpligtes staten til at sanktionere kommunerne, hvis de overskrider den samlede økonomiske ramme i enten budgetlægningen eller i det efterfølgende regnskab, jf. LOV nr. 454 af 18. maj 2011 og LBK nr. 798 af 24. juni 2013. Heraf følger at 3 mia. kr. af det kommunale bloktilskud modregnes kollektivt, hvis kommunerne samlet set overskrider den aftalte ramme i budgetlægningen. Overskrider kommunerne rammen i deres regnskaber, medfører det en tilbagebetaling af overskridelsen, hvoraf 60 pct. betales af kommunerne, som overskred deres budgetter, og 40 pct. betales kollektivt af kommunernes bloktilskud (Finansministeriet, 2012; LBK nr. 798 af 24. juni 2013).

Resultatet blev en ændret budgetkultur i kommunerne allerede året for lovgivningens indførelse, hvor kommunerne gik fra i årevis at have overskredet budgetterne til i stedet at underskride dem (Houlberg, 2017: 4). Kommunernes ændrede økonomiske adfærd er ikke blot et resultat af sanktionernes troværdighed, men også sanktionernes størrelse, som tilskynder økonomisk forsigtighed (Andersen o.a., 2010: 36).

### *Budgetmæssig medgørlighed*

Før sanktionslovgivningen blev indført, kunne kommunalpolitikernes budgetoverskridelser i væsentligt omfang tilskrives policy-områdernes budgetmæssige medgørlighed (Serritzlew, 2005). Denne betydning af medgørlighed

blev allerede fremhævet af Mazmanian og Sabatier i 1989, men alligevel har den litterære opmærksomhed omkring dette været begrænset internationalt såvel som i dansk kontekst.

## **Det står således klart, at områders medgørlighed påvirker politikernes evne til at vogte over budgettet**

Den eksisterende litteratur definerer budgetmæssig medgørlighed som den organisatoriske styrke af policy-områders forbruger- og producentgrupper.<sup>3</sup> Når grupperne er store, stærke og letorganiserbare, har policy-området en lav medgørlighed. I sådanne tilfælde vil en stor vælgerskare kunne mobiliseres og presse politikerne til at vedtage flere tillægsbevillinger og/eller gennemføre færre nedskæringer. Dette pres gør områderne svære at styre grundet politikernes interesse i genvalg, hvorfor det har udmøntet sig i store budgetoverskridelser på disse områder. Har et område derimod høj medgørlighed, som følge af små, svage og ikke-organiserbare grupper, udsættes politikerne for et mindre vælgerpres og har derfor lettere ved at overholde budgettet (Serritzlew, 2005; Houlberg o.a., 2016: 826). Politikernes ønske om genvalg har derfor gjort, at de forhen har indvilget i at vedtage tillægsbevillinger til områder med lav medgørlighed, mens budgettet i højere grad blev overholdt hos områder med høj medgørlighed. Det står således klart, at områders medgørlighed påvirker politikernes evne til at vogte over budgettet.

Effekten af medgørlighed vil særligt blive undersøgt på følgende fire policy-områder: Folkeskole, børnepasning, ældrepleje samt kultur og fritid. Disse er valgt med udgangspunkt i Serritzlew (2005), ligesom deres grad af medgørlighed udledes på baggrund af hans typologi, hvor der skelnes mellem forbruger- og producentgrupper. På policy-områderne folkeskole, børnepasning og ældre er forbrugerne tydeligt identificerbare og afgrænsede, hvorfor fordelene er koncentrerede. Når det er tilfældet, giver det forbrugerne et større incitament til at organisere sig og kæmpe for deres sag (Wilson, 1980: 369). Forældre til børn i folkeskolen og andre børnepasningsinstitutioner er også en gruppe, som er relativ let at organisere. Ældre er derimod sværere at organisere på grund af deres manglende ressourcer og potentielt store afstand til mere ressourcefulde pårørende (Serritzlew, 2005: 417). Sammenlignet med Serritzlews undersøgelse fra 2005 er de ældres organiserbarhed imidlertid øget, da de har fået et bedre helbred, udgør en stadig større gruppe af befolkningen og i stigende grad organiserer sig i Ældre Sagen (Houlberg o.a., 2016: 826; Ældre Sagen, 2016). Kultur og fritidsområdet har modsat ikke-koncentrerede fordele og en brugergruppe med svag organiserbarhed, som følge af målgruppens heterogenitet (Serritzlew, 2005: 417).

Den organisatoriske styrke af områdenes producenter er afgjort af blandt andet lønningernes andel af de samlede udgifter til policy-området. En stor lønandel er et signal om, at policy-området har mange offentligt ansatte, hvilket styrker deres mulighed for at presse politikerne til at vedtage flere tillægsbevillinger gennem eksempelvis trussel om strejke. Ved folkeskole, børnepasning

og ældre udgør lønnen en stor til middelstor andel af udgifterne på området, mens lønnen fylder væsentlig mindre ved kultur og fritid. Producenterne er også organiseret i forskellig udstrækning på tværs af policy-områderne, hvor særligt folkeskolelærere og pædagoger er stærkt organiseret sammenlignet med producenterne på de to andre policy-områder (Houlberg o.a., 2016: 826; Serritzlew, 2005).

På baggrund af dette er tabel 1 udformet, hvoraf det fremgår, at policy-områderne børnepasning og folkeskole har en lav grad af budgetmæssig medgørlighed, ældre en mellem grad af medgørlighed og kultur og fritid en høj grad af medgørlighed.

Tabel 1: Budgetmæssig medgørlighed for policy-områderne

Policy-område	Koncentrerede fordele	Er målgruppe let at organisere?	Lønandel af samlede udgifter	Fagforening stærk?	Budgetmæssig medgørlighed
Børnepasning	Ja	Ja	Høj: 78 pct.	Ja	Lav
Folkeskole	Ja	Ja	Høj: 72 pct.	Ja	Lav
Ældre	Ja	Delvis	Mellem: 65 pct.	Delvis	Mellem
Kultur og fritid	Nej	Nej	Lav: 45 pct.	Delvis	Høj

Note: Baseret på Houlberg, Olsen og Pedersen (2016: 841) samt Serritzlew (2005: 417). Lønandel er fra førstnævnte.

Medgørlighed havde i Serritzlews (2005) undersøgelse betydning for vedtagelsen af tillægsbevillinger, men med indførelsen af sanktionslovgivningen i 2011 er forventningen, at dette forhold har ændret sig. For med loven står kommunalpolitikerne nu over for troværdige sanktionstrusler, hvorfor de i højere grad vil være motiveret af at holde sig inden for budgettet end tidligere. Medgørlighed forventes dog fortsat at være afgørende for politikernes prioriteringer, da politikerne alt andet lige har et iboende genvalgsønske og derfor samtidig er motiveret af at imødekomme vælgerens interesser. Genvalgsønsket forventes dog ikke længere at komme til udtryk i varierende budgetoverskridelser, men i stedet i »budgetunderskridelser«. Her vil områderne med lav medgørlighed opleve de mindste budgetunderskridelser, da presset fra den potentielt store vælgermobilisering gør kommunalpolitikerne villige til at risikere budgetoverskridelser. Derimod vil budgetunderskridelserne være større på områder med høj medgørlighed, fordi politikerne føler sig mindre presset til at forbruge hele budgettet og derfor kan indlægge en sikkerhedsmargin ift. det budgetterede.

## Politiske budgetcyklusser

Kommunalpolitikernes håndtering af områder med varierende medgørighed er dermed stærkt påvirket af deres ønske om genvalg. Genvalgsønsket kommer dog også til udtryk i kommunalpolitikernes ageren op til et valg. Relationen mellem valg og økonomisk politik har været genstand for undersøgelser i flere årtier og en af frontfigurerne er her William Nordhaus. Nordhaus (1975: 187) har anført, at de siddende politikere kan agere strategisk og forsøge at forbedre deres chancer for genvalg ved at føre en relativ streng økonomisk politik i de første år af en valgperiode, og derefter skifte til en mere ekspansiv politik senere i perioden, tæt på næste valg. Kommunalpolitikerne er villige til at bruge flere midler op til et valg, da vælgerne belønner dette med stemmer, hvorimod nedskæringer og besparelser vil danne grundlag for utilfredshed og vælgermodstand. Dette øgede forbrug<sup>4</sup> op til et valg afspejler tilblivelsen af politiske budgetcyklusser (Houlberg, 1999; Mouritzen, 1991; Serritzlew, 2005). Eksistensen af sådanne budgetcyklusser er blevet bekræftet adskillige gange, internationalt såvel som i Danmark, og nationalt såvel som lokalt (se f.eks. Geys, 2007; Mouritzen, 1989, 1991; Veiga og Veiga, 2006).

Den økonomiske politik kan manipuleres på flere måder, men i danske kommuner har det ofte været via vedtagelsen af tillægsbevillinger, hvorfor der ikke er blevet cyklet på budgetter, men derimod på budgetoverskridelser (Houlberg, 1999; Serritzlew, 2005). Genvalgsønsket kommer dermed til udtryk ved, at der gives flere tillægsbevillinger i årene op til et valg, mens politikerne er mere tilbageholdende i første og særligt andet år af valgperioden (Houlberg, 1999: 216). Det øgede forbrug op til et valg har til hensigt at forbedre politikernes genvalgschancer, da vælgerne vil tolke det som et udtryk for, at det går kommunen godt. Manipuleringen muliggøres af, at vælgerne ikke gennemskuer konsekvenserne, der følger af et øget forbrug, samt at vælgerne har en kortsigtet hukommelse, der tillægger nylige beslutninger mest vægt ved stemmeafgivning (Franzese og Jusko, 2006; Mouritzen, 1991).

➤➤ **Genvalgsønsket kommer dermed til udtryk ved, at der gives flere tillægsbevillinger i årene op til et valg, mens politikerne er mere tilbageholdende i første og særligt andet år af valgperioden**

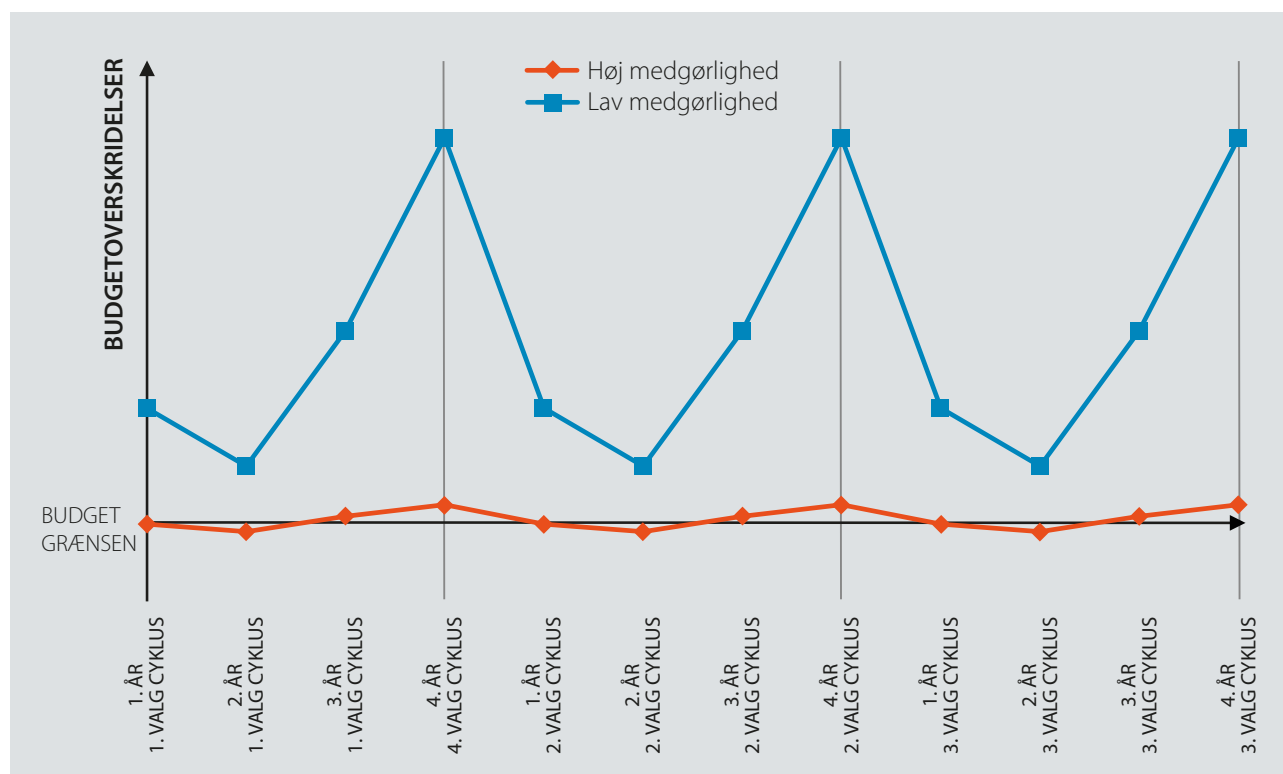
Der er dog også påvist en relation mellem policy-områders medgørighed og de politiske budgetcyklusser. Her er tendensen, at cyklusserne er mere tydelige hos områder med lav medgørighed sammenlignet med de højt medgørlige. Endvidere vil cyklusserne være i form af budgetoverskridelser på områderne med lav medgørighed, mens cyklusserne vil befinde sig på grænsen mellem over- og underskridelser ved de højt medgørlige områder (Serritzlew, 2005: 426). Medgørighed og tidsperioden til næste valg har således ikke kun selvstændige effekter på kommunalpolitikernes vedtagelse af tillægsbevillinger, de interagerer også med hinanden, således at forbruget er højest i valgåret på områder med lav medgørighed.



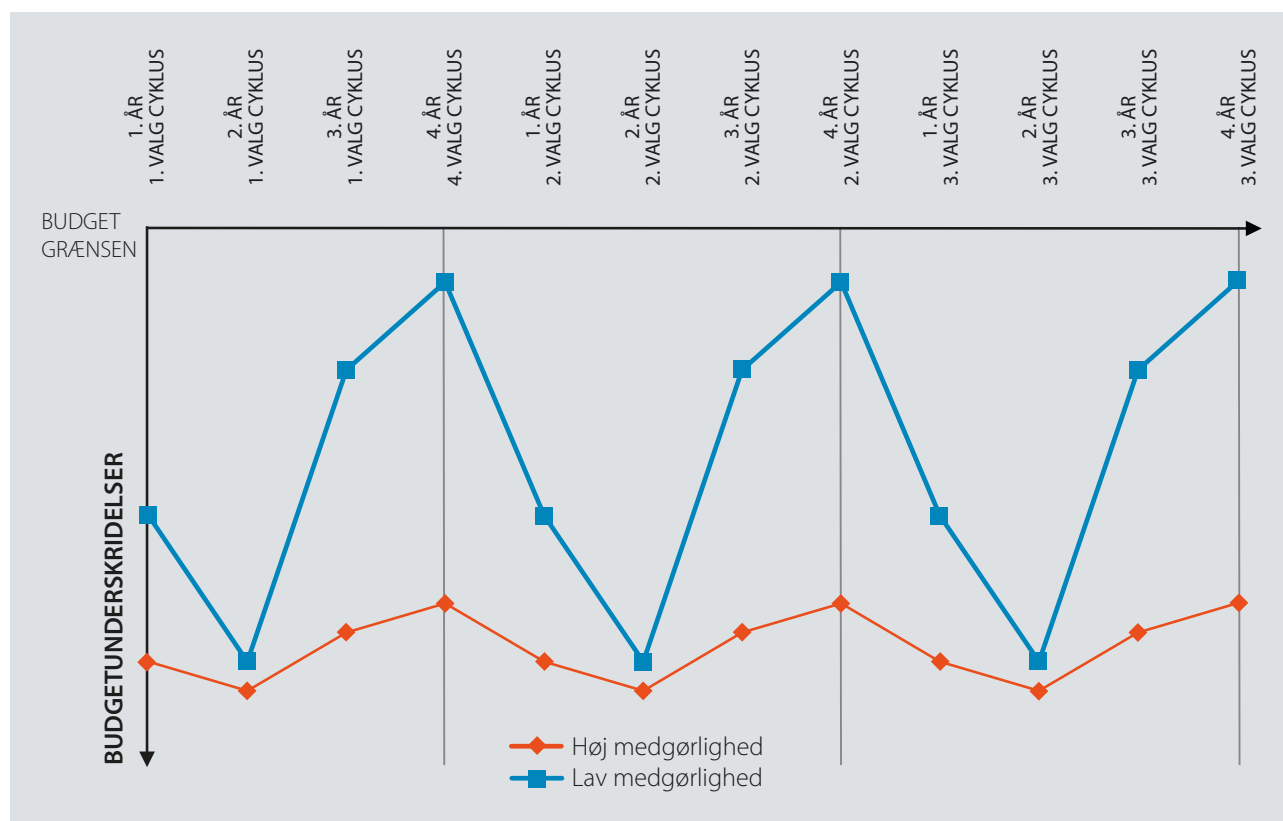
Med sanktionslovgivningens indførelse i 2011 er politikernes mulighed for at forme budgetcyklusser imidlertid forringet. Det skyldes, at truslen om sanktioner tilskynder kommunerne til at holde sig under budgetterne i hele valgperioden, hvorved de afholdes fra at udforme politiske budgetcyklusser via tillægsbevillinger. Politikernes ønske om at blive genvalgt er dog uændret, hvorfor de stadig har en interesse i at fremstille kommunens økonomiske situation bedst muligt op til et valg. Politiske budgetcyklusser forventes derfor stadig at eksistere, men nu inden for budgettets rammer frem for gennem overskridelser. Cyklussen forventes udtrykt således, at politikerne er villige til at løbe en større risiko og bruge mere af budgettet, når valget nærmer sig, sammenlignet med de første år af valgperioden.

Ligesom før sanktionslovgivningen vil det være forventeligt, at områdets grad af medgørlighed har en betydning for cyklussens udformning. Her vil det fortsat være områder af lav medgørlighed, hvor politikerne tør løbe den største risiko ift. budgettet, da den potentielt store vælgermobilisering motiverer dem til at bruge budgettet maksimalt. Modsat vil der være en større sikkerhedsmargin ift. det budgetterede ved områder af høj medgørlighed, da vælgerpresset er mindre. Efter sanktionslovgivningen forventes budgetcyklusserne derfor udformet via budgetunderskridelser, hvor cyklusserne vil være tættere på budgetgrænsen ved områder af lav medgørlighed end høj. Forskellen på budgetcyklussernes udformning, hhv. før og efter sanktionslovgivningen er illustreret ved figur 1 og 2 herunder.

Figur 1: Forventede budgetoverskridelser før sanktionslovgivningen



Figur 2: Forventede budgetunderskridelser efter sanktionslovgivningen



På baggrund af ovenstående er der udledt en række hypoteser, som fremgår af tabel 2. Teorien og hypoteserne ligger i tråd med forventningen om, at sanktionslovgivningens indførelse i 2011 ændrede betydningen af policy-områdernes budgetmæssige medgørlighed og politiske budgetcyklusser.

Tabel 2: Hypoteser

<b>H1a</b>	Før sanktionslovgivningen var kommunalpolitikere mere villige til at overskride budgettet på policy-områder af lav medgørlighed end høj.
<b>H1b</b>	Efter sanktionslovgivningen er kommunalpolitikere villige til at have et større forbrug af budgettet på policy-områder af lav medgørlighed end høj.
<b>H2a</b>	Før sanktionslovgivningen blev politiske budgetcyklusser udformet via budgetoverskridelser, hvor overskridelserne var større på policy-områder af lav medgørlighed end høj.
<b>H2b</b>	Efter sanktionslovgivningen udformes politiske budgetcyklusser via budgetunderskridelser, hvor underskridelserne er mindre på policy-områder af lav medgørlighed end høj.

## De danske kommuner som case

Analyseenheden for denne undersøgelse er de 98 danske kommuner, da det er dem, sanktionslovgivningen er rettet imod. I hver kommune er der et byråd på mellem 9 og 55 medlemmer, hvor flertallet afgør, hvem der bliver borgmester, og dermed automatisk leder af økonomiudvalget, som er den ansvarlige enhed for vedtagelsen af det kommende års budget (Houlberg o.a., 2016: 829; Christensen o.a., 2011: 118). Byrådet og borgmesteren vælges for fire år ad gangen, hvor datoen for valget er fast, hvorfor politikerne ikke selv kan udskrive valg, når det er mest favorabelt for dem. Kommunerne har blandt andet til opgave at levere en række velfærdsydelser til borgerne, hvilket også er et resultat af den decentrale velfærdsstat i Danmark, der gør kommunerne ansvarlige for 50 pct. af det offentlige forbrug (Houlberg o.a., 2016: 829; Foged, 2015: 67). Dette ansvar for det offentliges ressourceallokering kan kommunalpolitikere benytte aktivt, idet deres korte distance til borgerne giver dem mulighed for at foretage prioriteringer, som appellerer til borgerne og derved øger deres chancer for genvalg (Foged, 2015: 57).

Disse træk ved kommunerne gør dem også særligt hensigtsmæssige at anvende i en undersøgelse som denne, da de kan regulere serviceniveauet efter områdets medgørighed, ligesom de fastsatte valgdatoer gør det mere attraktivt at udforme politiske budgetcykluser. Kommunerne bidrager også med en række metodiske fordele, eftersom der kan ses på tværs af mange enheder, der er underlagt de samme overordnede retlige og politiske reguleringer, men som samtidig adskiller sig fra hinanden, hvad angår eksempelvis den lokalpolitiske situation og de økonomiske anliggender. På den måde holdes mange vigtige faktorer konstante, hvilket stiller færre krav til antallet af kontrolvariable, end hvis der blev set på tværs af nationalstater, grundet deres mere heterogene karakter (Christensen, 1998).

## Fremgangsmåde: Regressioner, registerdata og robusthed

For at undersøge betydningen af budgetmæssig medgørighed og politiske budgetcykluser efter sanktionslovgivningen, vil der i overensstemmelse med tidligere studier blive udført multiple lineære regressioner med årsummyer (se f.eks. Serritzlew, 2005; Foged, 2015; Houlberg, 1999, 2017). Der vil være en regression for hvert af de fire policy-områder, således at det bliver muligt at estimere, om der er forskel i budgetoverskridelserne over tid på hvert policy-område. Ved at sidestille de fire lineære regressioner bliver det også muligt at sammenligne policy-områdernes budgetoverskridelser og belyse betydningen af deres varierende grad af medgørighed. I regressionerne vil der endvidere blive anvendt klyngekorregerede standardfejl, med den enkelte kommune som klynge, eftersom en kommune ikke er uafhængig af sig selv over tid (Romani, 2017: 41-2). For at sikre robustheden af analysens resultater vil der blive udført supplerende regressioner for tre andre policy-områder; vejvæsen, administration samt udsatte børn og unge, som også varierer i deres grad af budgetmæssig medgørighed. Udlægning af deres budgetmæssige medgørighed kan rekvireres ved henvendelse til forfatterne.

Estimationerne udføres på baggrund af et paneldatasæt bestående af de 98 danske kommuners budgetter og regnskaber for driften på de fire udvalgte policy-områder; folkeskole, børnepasning, ældre samt kultur og fritid. Dataet er registerbaseret og gælder for tidsperioden 2007-2016, hvor alle udgifter er omregnet til 2016-priser. Tidsperioden er naturligt begrænset til at begynde med år 2007, da det er førsteåret for den nye kommunestruktur i Danmark, jf. indførelsen af strukturreformen. Tidsintervallet gør det muligt at undersøge effekten, som sanktionslovgivningen har på de prioriteringer, der foretages på tværs af policy-områder og år. Det er blandt andet et resultat af, at data dækker over to valg, hhv. ét i 2009 før sanktionslovgivningens indførelse og ét i 2013 efter dens indførelse. Hertil skal dog bemærkes, at 2007 ikke vil fremgå af tabellerne i analysen, da denne udgår som følge af inddragelsen af ændringsvariable.

Undersøgelsens afhængige variabel er budgetafvigelse på de fire policy-områder målt som regnskabets procentvise afvigelse fra budgettet det givne år. Hvert policy-område indeholder adskillige delområder (se bilag 1), som vil have varierende budgetafvigelser, men for enkelhedens skyld beregnes den samlede budgetafvigelse for hvert policy-område i overensstemmelse med, hvad tidligere studier har gjort (Serritzlew, 2005; Houlberg, 1999). Undersøgelsen har dermed fire individuelle afhængige variable, én for hvert policy-område.

De primære uafhængige variable er budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcyklusser. Medgørlighed belyses ved at udarbejde separate regressioner for de fire udvalgte policy-områder og sammenligne på tværs af disse, ligesom Serritzlew (2005) gør. Politiske budgetcyklusser belyses ved årsummyer, da disse gør det muligt at vise udviklingen i policy-områdernes budgetoverskridelser over tid (Foged, 2015; Houlberg, 2017). Ligesom Foged (2015) anvendes 2010 som referenceår, da denne er bedst i stand til at undersøge effekten af sanktionslovgivningen. Valget af 2010 er ikke oplagt, da der her var sanktioner på budgettet, men da referenceåret skal være før sanktionslovgivningens indførelse, er alternativerne begrænsede. For i 2008 var der sanktioner på regnskaberne, og i 2009 var der kommunalvalg, hvorfor 2010 fremstår som det mest hensigtsmæssige valg, når studiets formål tages i betragtning. Selvom 2010 vælges som referenceår, vil regressionerne dog også blive estimeret med 2008 og 2009 som referenceår for således at sammenligne og undersøge konklusionernes robusthed.

Sideløbende medtages også en række kontrolvariable, da manglende inddragelse af disse vil medføre, at sammenhængen mellem årsummyerne og budgetafvigelserne kan være fejlestimeret. Kontrolvariablene er valgt med udgangspunkt i tidligere studier med lignende undersøgelsesperspektiv (Serritzlew, 2005; Houlberg, 1999; Houlberg, 2017; Foged, 2015). I det følgende begrundes valget af de konkrete variable, mens en nærmere operationalisering af dem fremgår af bilag 2.

Den første relevante variabel for kommunernes budgetoverholdelse er tilstedeværelsen/fraværet af »budgetvækst« (Serritzlew, 2005). Er budgettet mindre end sidste års regnskab, stiger chancen for overskridelser, da det vil kræve innovation og reformering at opretholde samme serviceniveau som året forinden med færre ressourcer. Kommunernes evne til at overholde deres budgetter påvirkes også af det økonomiske pres, de er udsat for, da et stigende pres alt andet lige øger sandsynligheden for budgetoverskridelser (Houlberg, 1999: 211; Foged, 2015: 62). En forværring af den økonomiske situation var virkeligheden for de danske kommuner i indeværende artikels undersøgelsesperiode, for sideløbende med indførelsen af regnskabssanktionerne herskede bl.a. finanskrisen, som betød store besparelser og stigende arbejdsløshed (Foged o.a., 2017). På den baggrund medtages variablerne; ressourcepres samt socioøkonomiske og demografiske udgiftsbehov.

Hvorvidt kommunerne oplever ændrede indtægter, er ligeledes relevant at kontrollere for, da sandsynligheden for overskridelser stiger, når kommunerne får flere indtægter end budgettet, fordi det giver kommunalpolitikkerne mulighed for at bruge mere end budgettet (Houlberg, 2017: 9). Differencen mellem budgetterede og realiserede indtægter medtages derfor i artiklen, og det samme gør ændring i befolkningstallet, idet flere indbyggere betyder flere skatteindtægter og flere udgifter til serviceydelser.

Kommunalbestyrelsens politiske sammensætning er også relateret til budgetoverskridelser. Det følger af *politics matters*-teorien, der fremhæver betydningen af partiforskelle, hvor ikke-borgerlige borgmestre forventes at have højere udgiftspræferencer end borgerlige og derfor være mere villige til at overskride budgettet (Green-Pedersen og Jensen, 2015). Samtidig vil kommunalbestyrelsens partifragmentering også påvirke budgetoverskridelserne, da stor fragmentering medfører kompromiser, fordi alle politikere ønsker deres mærkesager tilgodeset, hvilket øger sandsynligheden for budgetoverskridelser (Serritzlew, 2005: 421).

Om en kommune er stor eller lille, har også betydning for dens evne til at overholde budgettet, da store kommuner er mere robuste over for eksterne stød end små kommuner (Houlberg, 1999: 209). Derfor medtages en dummy for, om kommunen er ø-kommune, samt en variabel for logaritmen til befolkningstallet.<sup>5</sup> Slutteligt inkluderes to dummy-variable. Den ene vedrører, hvorvidt kommunen er en sammenlægningskommune, da disse fik et forbedret driftsresultat efter strukturreformen. Den anden vedrører, om kommunen er underlagt statslig administration i ¾ af året eller mere, da det forventes at reducere mulighederne for at overskride budgettet (Houlberg, 2017: 10).

## Ny strukturreform – uændret budgetoverholdelse

I det følgende fremgår analysen, hvor første afsnit relaterer sig til perioden 2007-2010, dvs. efter strukturreformens indførelse og før sanktionslovgivningens, mens andet afsnit er perioden 2011-2016, dvs. året for sanktionslovgivningens indførelse samt tiden derefter.



Med indførelsen af strukturreformen i 2007 blev den strukturelle virkelighed i Danmark ændret. For med den blev kommunerne færre og større, ligesom amterne blev erstattet med de nyudnævnte regioner. Denne strukturelle omlægning forventes dog ikke at have en væsentlig betydning for kommunernes budgetoverskridelser, da reformens hovedformål ikke var at ændre den økonomiske styring i kommunerne (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). I overensstemmelse med dette viser figur 3, at der i perioden fra 2008 til 2010 stadig er en overvægt af budgetoverskridelser, ligesom Serritzlew (2005) fandt i 1991-2003. Overskridelserne er størst på folkeskole- og børnepasningsområdet, dog tæt forfulgt af ældreområdet. På kultur- og fritidsområdet er overskridelserne af mindre karakter, og allerede i 2009 erstattes de af budgetoverholdelse. At områderne arter sig på denne måde, stemmer godt overens med de teoretiske forventninger, da overskridelserne er større, jo mindre medgørlige områderne er. På tværs af alle områderne er der dog enighed om, at budgetforbruget falder fra 2009 til 2010. Det betyder, at både kultur- og fritidsområdet samt ældreområdet nu holder sig inden for budgettet, ligesom det på børnepasnings- og folkeskoleområdet gælder, at overskridelserne i 2009 er signifikant højere end i år 2010. Det ændrer dog ikke på områdernes relative placering i forhold til hinanden, hvor det fortsat er områderne med lavest medgørlighed, som har det største (over)forbrug af budgettet.

Figur 3: Forudsagte budgetoverskridelser



Tabel 3: Regressionerne<sup>6</sup>

	Børnepasning	Folkeskole	Ældre	Kultur og Fritid	Områdeforskel
	Koefficient	Koefficient	Koefficient	Koefficient	P-værdi
År (referenceår 2010)					
2008	2,24 (0,47) ***	1,87 (0,39) ***	4,92 (0,89) ***	4,10 (0,85) ***	
2009	3,09 (0,49) ***	4,00 (0,46) ***	4,28 (1,00) ***	1,05 (1,19)	
2011	-3,59 (0,48) ***	-3,98 (0,57) ***	-1,94 (0,55) ***	1,41 (0,93)	
2012	-0,29 (0,53)	-2,28 (0,47) ***	-0,69 (1,04)	4,00 (0,92) ***	
2013	-1,90 (0,54) ***	-4,60 (0,56) ***	0,59 (0,86)	3,45 (0,93) ***	
2014	-1,57 (0,50) ***	-0,12 (0,56)	2,27 (0,84) ***	3,75 (1,11) ***	
2015	-1,53 (0,52) ***	-1,46 (0,56) **	3,47 (0,76) ***	3,13 (0,92) ***	
2016	-2,55 (0,57) ***	-2,44 (0,78) ***	2,39 (1,00) **	-0,36 (1,22)	
Fælles test					0,00
Ressourcepres	0,09 (0,03) ***	0,04 (0,03)	0,04 (0,06)	-0,06 (0,07)	0,02
Socioøkonomiske udgiftsbehov	0,02 (0,05)	0,11 (0,05) **	-0,01 (0,07)	-0,06 (0,08)	0,86
Demografiske udgiftsbehov	0,24 (0,14) *	0,13 (0,17)	-0,35 (0,23)	-0,33 (0,31)	0,24
Difference i indtægter	0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,96
Ændring i befolkningstal	0,18 (0,17)	-0,17 (0,14)	-0,78 (0,28) ***	-0,46 (0,23) **	0,26
Borgerlig borgmester	0,07 (0,20)	0,08 (0,17)	0,05 (0,47)	-0,49 (0,43)	0,63
Partifragmentering	-0,20 (0,14)	-0,09 (0,11)	0,43 (0,34)	-0,16 (0,27)	0,65
Ø-kommune	0,91 (0,88)	0,47 (0,44)	-2,02 (1,44)	3,29 (1,03) ***	0,14
Befolkningstal	-1,28 (0,49) **	0,04 (0,35)	-1,66 (0,78) **	0,77 (0,74)	0,02
Sammenlagt	0,05 (0,28)	-0,15 (0,24)	0,33 (0,64)	0,22 (0,63)	0,99
Under administration	-2,15 (0,28) ***	0,38 (0,23) *	-0,46 (0,86)	-0,77 (1,48)	0,00
Budgetvækst	-0,55 (0,04) ***	-0,56 (0,05) ***	-0,14 (0,08) *	-0,34 (0,06) ***	0,00
Konstant	-0,24 (3,60)	-0,56 (3,33)	-0,75 (6,67)	-0,09 (7,51)	2,24 (3,64)
N	882	882	882	882	3528
R <sup>2</sup>	0,48	0,55	0,26	0,15	0,25
Adjusted R <sup>2</sup>	0,47	0,54	0,24	0,13	0,23

Note: Signifikansniveau >0,01\*\*\*, >0,05\*\*, >0,1\*, Standardfejl i parentes

Kilde: Et udtræk fra kommunernes budgetter og regnskaber i Danmarks Statistik foretaget af KORA, juni 2017

Det faldende budgetforbrug fra 2009 til 2010 giver udtryk for, at kommunalpolitikerne har udformet en politisk budgetcyklus i forbindelse med valget i 2009. Udsvingene er tydeligst hos områderne af lav medgørlighed, hvor overskridelserne stiger op til valget, mens der i det første år efter valget sker et markant fald, hvor overskridelserne er signifikant mindre end i 2009. Selvom budgetoverskridelserne på ældreområdet er mindre i 2009 end i 2008, synes der også at være en budgetcyklus. For faldet mellem de to år er insignifikant ( $p=0,66$ ) og på kun 0,6 procentpoint, hvorimod budgetforbruget ændres markant fra 2009 til 2010, da forbruget falder med over 4 procentpoint, hvilket endvidere resulterer i, at overskridelserne erstattes af underskridelser. Det stærke belæg for politiske budgetcykluser hæmmes dog af, at budgetunderskridelserne på kultur- og fritidsområdet er signifikant større i 2009 end 2008 ( $p=0,01$ ). Heraf må det udledes, at politiske budgetcykluser ikke er fremtrædende på områder af høj medgørlighed. Dette ligger også i tråd med Serritzlew

(2005), der ligeledes finder, at politikerne i højere grad cykler på områder af lav medgørlighed.

➤➤ **der er større overskridelser på områderne af lav medgørlighed, ligesom der stadig bliver udformet politiske budgetcyklusser via tillægsbevillinger**

På den baggrund findes der grundlæggende det samme mønster her, som Seritzlew (2005) fandt i sin undersøgelse fra før strukturreformens indførelse. Den overordnede tendens er derfor fortsat, at der er større overskridelser på områderne af lav medgørlighed, ligesom der stadig bliver udformet politiske budgetcyklusser via tillægsbevillinger – dog med undtagelse af det højt medgørlige kultur- og fritidsområde. Der findes af disse grunde overvejende støtte til hypotese 1a og 2a.

### Nye budgetinstitutioner – ændret budgetoverholdelse

Mulighederne for at favorisere lavt medgørlige områder samt udforme politiske budgetcyklusser blev imidlertid begrænset ved sanktionslovgivningens indførelse i 2011. For med den blev kommunernes budgetinstitutioner strammet, således at politikerne fik mindre incitament til at prioritere gennem vedtagelsen af tillægsbevillinger. Resultaterne af lovgivningen kom hurtigt til udtryk, for som Foged (2015) pointerer, var der allerede i 2011 store budgetunderskridelser. Dette fremgår af figur 3, hvor tre ud af fire områder har et markant lavere forbrug af deres budget i 2011, end de havde året før, hvorfor der nu er tale om budgetunderskridelser for alle fire policy-områder. Det fremgår eksempelvis ved det lavt medgørlige folkeskoleområde, hvor en forudsagt overskridelse på 1,66 pct. i 2010 veksles til en forudsagt underskridelse på 2,32 pct. i 2011. På børnepasnings- og ældreområdet er der også signifikant større underskridelser i 2011 end i 2010. Kultur og fritidsområdet bryder imidlertid med tendensen, idet underskridelserne mindskes fra 2010 til 2011. Dette er overraskende set i lyset af områdets høje medgørlighed, der burde gøre det til et attraktivt sted for politikerne at sikre sig frirum i forhold til det budgetterede.

Selvom det var forventet, at områderne nu ville underskride budgetterne, så er underskridelserne af et sådant omfang, at det indikerer en »chok«-reaktion over for den nye troværdige sanktionstrussel. De efterfølgende års forbrug på de fire områder giver da også udtryk for, at der sker en læringsproces, hvor kommunerne gradvist tilpasser sig den nye budgetinstitution og lærer kunsten at holde sig under budgetterne uden at underskride dem for meget. For det lavt medgørlige børnepasningsområde ligger de forudsagte budgetunderskridelser på et stabilt niveau omkring 1 pct. i hele perioden efter 2011, kun i 2012 er det afbrudt af en lille overskridelse. Forbruget på området ligger derfor nu væsentligt tættere på det budgetterede end i året for sanktionslovgivningens indførelse samt årene forud. Samme tendens gør sig gældende på ældreområdet, hvor den forudsagte budgetunderskridelse på 3,54 pct. i 2011

efterhånden veksles til mindre underskridelser. I 2015 brydes det dog af en forudsagt budgetoverskridelse på 1,86 pct., som hurtigt korrigeres det efterfølgende år, hvor overskridelserne er på et minimalt niveau.

På folkeskoleområdet er der et mere svingende forbrug efter sanktionslovgivningen. Her er der underskridelser i årene 2011-2013, hvor underskridelserne i 2013 er større end 2011. Samtidig bliver underskridelserne i 2013 erstattet af en forudsagt overskridelse på 1,54 pct. i 2014. Årsagerne til udsvingene i 2013 og 2014 formodes at bunde i hhv. lærerlockouten og folkeskolereformen, der medførte problemer og omkostninger, der ikke på forhånd var taget højde for (Foged, 2015: 63; Serritzlew, 2005: 416). Fra 2014 og frem er der færre afvigelser fra budgettet, hvorfor der også her synes at være en begyndende tendens til, at kommunerne forsøger at mestre kunsten at ramme budgettet.

Det eneste område, der ikke følger den forventede læringsproces, er det højt medgørlige område kultur og fritid. For selvom der i årene 2012-2015 er et stabilt forbrug relativt tæt på budgettet, så er der i hele perioden tale om overskridelser, hvilket står i kontrast til underskridelserne, som var dominerende frem til 2012. Kun i 2016 brydes udviklingen til fordel for underskridelser, som her er på forudsagte 3,24 pct. Dette er en markant ændring i forhold til de foregående år og en stor afvigelse fra budgettet, som overgår de tre andre områder i 2016. Den store afvigelse fra budgettet kan tilskrives områdets høje medgørlighed, der gør det lettere for politikerne at indlægge en sikkerhedsmargin ift. det budgetterede. Der fremgår dog stadig ikke en læringsproces, hvorfor dette område synes at adskille sig fra de andre, hvilket tages nærmere op i diskussionen.

På tværs af policy-områderne er det dog tydeligt, at der ikke er politiske budgetcyklusser efter sanktionslovgivningen. For mens udsvingene på folkeskoleområdet må tilskrives konkrete hændelser og ikke ønsket om genvalg, så er der på børnepasningsområdet samt ved kultur og fritid et relativt stabilt forbrug. Endvidere topper forbruget på disse områder ikke i valgåret 2013, men har i stedet mindre underskridelser/større overskridelser i årene før og efter. Heller ikke på ældreområdet findes der støtte til politiske budgetcyklusser efter sanktionslovgivningens indførelse, da politikerne overholder budgettet i valgåret, mens de overskrider det i det efterfølgende år.

Det fremgår dermed, at sanktionslovgivningen har medført reelle ændringer i kommunernes budgetoverholdelse, hvor overskridelser generelt er vekslet til underskridelser. Kun det højt medgørlige kultur og fritidsområde viser andre tendenser, da budgetoverskridelser er blevet mere fremtrædende efter sanktionslovgivningens indførsel. At kultur og fritid arter sig på denne måde, strider mod de teoretiske forventninger, hvorfor støtten til hypotese 1b svækkes. Uanset dette indikerer fundene dog, at sanktionslovgivningen har medført reelle ændringer i relationen mellem medgørlighed og budgetoverholdelse. Ligeledes giver analysen udtryk for, at politiske budgetcyklusser heller ikke længere er en realitet efter sanktionslovgivningens indførelse, hvorfor hypo-

tese 2b må afkræftes. Det skyldes, at de mindre over- eller underskridelser, der er på områderne efter 2011, ikke synes at være et resultat af systematisk variation afhængig af tiden til næste valg, men derimod kommunernes forsøg på at ramme budgettet præcist.

Hvad angår de medtagne kontrolvariable, så er de generelt insignifikante og viser ikke nogle entydige sammenhænge. Kun budgetvækst er signifikant på alle fire områder og indikerer, at når budgettet er større end sidste års regnskab, så falder sandsynligheden for budgetoverskridelser. Herudover har variablene ændring i befolkningstal, logaritmen til befolkningstal og under administration en signifikant effekt på budgetoverskridelser på tværs af mindst to områder. Model 1-4 i tabel 3 er i stand til at forklare mellem 15 og 55 pct. af variationen i budgetoverskridelser på de fire områder, hvor forklaringsgraden er størst på folkeskoleområdet og mindst hos kultur og fritid. Forklaringsgraden er dermed meget svingende, men generelt på et niveau, der overgår, hvad tidligere studier har været i stand til at forklare (Serritzlew, 2005).

### Er det gammel vin på nye flasker?

På baggrund af analysen kan det dermed konkluderes, at Serritzlews (2005) resultater genfindes i perioden før sanktionslovgivningens indførelse, eftersom lavt medgørlige områder har de største overskridelser samt politiske budgetcyklusser eksisterer (se også Houlberg, 1999). Betydningen af områders medgørlighed samt tilstedeværelsen af politiske budgetcyklusser ændres imidlertid med sanktionslovgivningens indførelse i 2011. For herefter viser analysen, at budgetmæssig medgørlighed ikke længere navigerer kommunalpolitikernes prioriteringer, ligesom politiske budgetcyklusser udebliver. Derimod var det kunsten at ramme budgettet præcist, som fremstod centralt, eftersom politikernes forbrug nu var tæt på det budgetterede på tværs af alle inddragede områder, med kun få over- eller underskridelser. Resultaternes robusthed påvises også af regressioner, der benytter 2008 og 2009 som referenceår, samt ved supplerende analyser af tre andre policy-områder, hhv. vejvæsen, administration samt udsatte børn og unge. Af pladsmæssige hensyn fremgår resultaterne dog ikke i denne artikel, men kan rekvireres ved henvendelse til forfatterne.

Resultaterne fra analysen giver udtryk for, at det særligt er områderne af lav og mellem medgørlighed, der påvirkes af sanktionslovgivningen, hvilket Foged (2015) også konkluderede. At sanktionslovgivningen i mindre grad påvirker budgetoverholdelsen på de højt medgørlige områder, kan umiddelbart virke overraskende. En forklaring kan dog være, at overskridelserne på disse områder er et resultat af både små budgetter, der lettere fremviser stor procentoverskridelse, og vedtagelsen af nødvendige tillægsbevillinger. For de lavt og mellem medgørlige områder eksisterer derimod større budgetter samt et større incitament til at vedtage tillægsbevillinger med henblik på genvalg. Med sanktionslovgivningen og budgetvognernes deraf styrkede position er incitamentet til at vedtage genvalgsorienterede tillægsbevillinger imidlertid svækket, mens



kommunalpolitikere er mere villige til at risikere sanktioner, hvis tillægsbevillingerne skal dække et nødvendigt behov. Det kan således forklare, hvorfor budgetoverskridelserne i højere grad er forsvundet fra de lavt og mellem medgørlige områder end de højt medgørlige.

Resultaterne giver derfor også udtryk for, at en større del af kommunalpolitikernes vedtagne tillægsbevillinger før sanktionslovgivningen ikke var udtryk for reelle samfundsmæssige behov. I stedet lod kommunalpolitikere sig styre af deres egeninteresse om genvalg, idet de opprioriterede policy-områder med lav og mellem medgørlighed og øgede forbruget op til valg. At politiske prioriteringer blev baseret på disse overvejelser kan udgøre et demokratisk problem, da det bryder med idealet om, at et demokrati skal være responsivt over for borgernes behov frem for politikernes egne interesser (Eriksen, 2009: 773). Med sanktionslovgivningen blev dette demokratiske problem imidlertid mindsket, da politikerne i mindre grad udviste sådanne prioriteringer i forhold til medgørlighed og politiske budgetcyklusser – i hvert fald i vedtagelsen af tillægsbevillinger.

Belyses de vedtagne budgetter for de syv policy-områder berørt i denne undersøgelse, så er der imidlertid indikationer på, at prioriteringen via tillægsbevillinger i stedet har manifesteret sig i budgetlægningen. Korrigeret for 2016-priser fremgår det nemlig, at der er sket en stigning i budgettet for policy-områderne børnepasning og folkeskole, mens budgettet på de andre områder har været relativt stabil, dog med et ikke uvæsentligt fald i det mellem medgørlige ældreområde. Politikerne har derfor fortsat en tilbøjelighed til at forfordle de lavt medgørlige områder, om end ikke de mellem medgørlige. Således kan resultaterne betragtes som gammel vin på nye flasker, for politikerne foretager stadig genvalgsorienterede prioriteringer, de kommer blot til udtryk på en anden måde nu end tidligere. I budgetlægningen er de politiske budgetcyklusser dog stadig fraværende, da der ikke fremgår et mønster i form af særlig opprioritering af de lavt medgørlige områder op til et valg.

På den baggrund må det udledes, at tilstedeværelsen af cyklusser i høj grad er betinget af økonomiske frihedsgrader, mens prioritering efter medgørlighed kun delvist er forsvundet i forbindelse med kommunalpolitikernes indskrænkede autonomi. Dette har betydning for vores forståelse af sanktionslovgivningen, for selvom den mindsker budgetoverskridelserne og således realiserer dets formål, så afholder den ikke politikerne fra at være genvalgsorienteret.

Til undersøgelsens konklusioner knytter sig dog en række metodiske begrænsninger, hvorfor der også skal tages visse forbehold. For med sanktionslovgivningens indførelse som omdrejningspunkt vil det være oplagt at anvende et eksperimentelt design, da det styrker den kausale inferens (Kellstedt og Whitten, 2009). Dette har imidlertid ikke været muligt, da lovgivningen blev indført for alle danske kommuner simultant, hvorfor der ikke kunne laves en sammenligning mellem en kontrol og stimuli-gruppe. Vi mener dog stadig, at resultaterne er valide, eftersom der er taget udgangspunkt i eksisterende stu-

diers kausalitet (f.eks. Serritzlew, 2005, Foged, 2015 og Houlberg, 2017). Herudover fremviste første del af analysen (perioden før sanktionslovgivningen) de samme resultaterne som Serritzlew (2005), ligesom de medtagne kontrolvariable også styrker troen på de fundne resultater. Den interne validitet af resultaterne øges yderligere ved, at der ikke kan forekomme revers kausalitet for de politiske budgetcyklusser, eftersom det er fast givet, hvornår der udskrives kommunalvalg i Danmark. Den kausale sammenhæng mellem medgørlighed og budgetoverskridelser er derimod mere usikker, hvilket også er et resultat af, at medgørlighed er et teoretisk bestemt begreb og ikke indgår som en variabel i regressionen.

Troværdigheden af resultaterne er søgt forbedret gennem medtagelsen af de supplerende policy-områder; vejvæsen, administration samt udsatte børn og unge. De fremviser tilnærmelsesvist samme resultater som de fire områder inkluderet i hovedanalysen, hvilket bidrager til undersøgelsens generaliserbarhed. Sammenholdes det med anvendelsen af registerbaseret data, må det udledes, at resultaterne er gældende for samtlige policy-områder i Danmarks kommuner. Ligeledes må det forventes, at resultaterne også kan generaliseres ud til andre nordiske lande, der har en lignende institutionel opbygning (Franzese og Jusko, 2006).

Analysens resultater lider imidlertid under, at datasættet begrænser sig til perioden 2007-2016. Det medfører, at politiske budgetcyklusser kun optræder to gange i undersøgelsen, hhv. én før og én efter sanktionslovgivningen. Budgetcyklussen før sanktionslovgivningen optræder kun med år 2008 og 2009, da medtagelsen af ændringsvariable gør, at år 2007 udgår af regressionerne. Det er derfor kun muligt at se sidste halvdel af budgetcyklusserne op til valget i 2009, hvilket begrænser muligheden for en endegyldig konklusion. I undersøgelsen af budgetcyklusser efter sanktionslovgivningen indgår alle fire år af valgperioden, men »chok«-reaktionen i 2011 og den efterfølgende læringsproces kan påvirke (den manglende) budgetcyklusudformning. Nye tal fra valgåret 2017 viser da også, at politiske budgetcyklusser måske ikke er helt ude af billedet endnu, eftersom kommunerne her for første gang siden slutningen af 00'erne samlet set overskred deres budgetter og de aftalte rammer (Finansministeriet, 2018). Om politiske budgetcyklusser reelt er forsvundet efter sanktionslovgivningen, er derfor stadig usikkert og op til fremtidige studier at undersøge. Samtidig anbefales det, at fremtidige studier ser nærmere på konsekvenserne af den indskrænkede økonomiske frihed, som følger af sanktionslovgivningen.

## Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Mads Leth Felsager Jakobsen, Thomas Pallesen og Søren Serritzlew (2010), *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*, Århus: Via Systime.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012), *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1998), »Det kommunale mikrokosmos«, *Politica*, 30(3): 339-48.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen (2011), *Politik og forvaltning*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk red. (2014), *Budgetlægning og offentlige udgifter*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Eriksen, Erik Oddvar (2009), »Deliberativt demokrati«, i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftager, red., *Klassisk og moderne politisk teori*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 760-77.
- Finansministeriet (2010), *Massiv budgetoverskridelse i kommunerne i 2009*, København.
- Finansministeriet (2012), *Budgetlov*, København.
- Finansministeriet (2018), *Massiv budgetoverskridelse i kommunerne*, København.
- Foged, Søren Kjær (2015), »En effektevaluering af sanktioner på danske kommuners regnskaber«, *Økonomi & Politik*, 88(1): 57-75.
- Foged, Søren Kjær, Snorre Christian Andersen og Martin Nordrup Andersen (2017), »Hvad betød den økonomiske krise for danske kommuners økonomistyring?«, *Politica*, 49(1): 5-25.
- Franzese Jr, Robert J. og Karen Long Jusko (2006), »Political-Economic Cycles«, i Barry R. Weingast og Donald A. Wittman, red., *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 545-64.
- Geys, Benny (2007), »Government Weakness and Electoral Cycles in Local Public Debt: Evidence from Flemish Municipalities«, *Local Government Studies*, 33(2): 237-51.
- Green-Pedersen, Christoffer og Carsten Jensen (2015), »Politics matter«, i Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen og Peter Nannestad, red., *Offentlig Politik*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 35-49.
- Houlberg, Kurt (1999), »Budgetoverskridelsernes anatomi«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 80(3): 200-232.
- Houlberg, Kurt (2017), »Lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring – fungerer sanktionslovgivningen som brandtæppe eller ilttelt?«, *Politica*, 50(1): 45-64.
- Houlberg, Kurt, Asmus Leth Olsen og Lene Holm Pedersen (2016), »Spending and cutting are two different worlds: experimental evidence from Danish local councils«, *Local Government Studies*, 42(5): 821-41.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005), »Kommunalreformen – Kort fortalt«, København.
- Kellstedt, Paul M. og Guy D. Whitten (2009), *The fundamentals of political science research*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Laswell, Harold D. (1936), *Politics: Who Gets What, When, How*, New York: Whittlesey House, McGraw-Hill book company.
- LBK nr. 798. (2013), *Bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner*, København.
- LOV nr. 454. (2011), *Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommunerne i 2012 ved overskridelse af det aftalte udgiftsniveau for 2011*.
- Mazmanian, Daniel A. og Paul A. Sabatier (1989), *Implementation and Public Policy*, Lanham: University Press of America.
- Mouritzen, Poul Erik (1989), »The Local Political Business Cycle«, *Scandinavian Political Studies*, 12(1): 37-55.
- Mouritzen, Poul Erik (1991), *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Aarhus: Politica.
- Nordhaus, William (1975) »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies*, 42(2): 169-190.
- Romani, Annette Q. (2017), »Videregående multivariat lineær regression«, i M. Azhar Hussain og Jørgen T. Lauridsen, red., *Videregående kvantitative metoder*, København: Samfundslitteratur, pp. 19-45.
- Rubin, Irene S. (2010), *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, Washington: CQ Press.
- Serritzlew, Søren (2005), »Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities«, *Financial Accountability & Management*, 21(4): 413-35.
- Veiga, Linda Goncalves og Francisco José Veiga (2006), »Political business cycles at the municipal level«, *Public Choice*, 131(1): 45-64.
- Wildavsky, Aaron (2002), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes*, Revised Edition, New Jersey: Transaction Publishers.
- Wilson, James Q. (1980), »The Politics of Regulation«, i James Q. Wilson, red., *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, pp. 357-94.
- Ældre Sagen (2016), *Ældre Sagen: Årsrapport 2016*, København.

## Bilag 1: Definition af policy-områderne

<b>Børnepasning</b>	
5.25.10	Fælles formål (inkl. sprogstimulering af tosprogede børn) kr. 0-5 årig
5.25.11	Dagpleje kr. 0-5 årig
5.25.13	International institution (mindst to af flg: Daginstitution, fritidshjem eller klub) kr. 3-10 årig
5.25.14	Daginstitution (børn indtil skolestart) kr. 0-5 årig
5.25.18	Åbne pæd. tilbud kr. 0-5 årig
5.25.19	Tilskud til privat institution, dagpleje, fritidshjem, klubber og puljeord. kr. 0-5 årig
xxx	Korrektion for »Husleje« pga. »Sælg og lej tilbage« (indberettet direkte til ECO) pr. 0-5 årig
3.22.16	Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen kr. 0-5 årig
<b>Folkeskole</b>	
3.22.01	Folkeskoler kr. 6-16 årig
3.22.02	Fællesudgifter for kom. samlede skolevæsen kr. 6-16 årig
3.22.03	Syge- og hjemmeundervisning kr. 6-16 årig
3.22.04	Pædagogisk psykologisk rådgivning kr. 6-16 årig
3.22.06	Befordring af elever i grundskolen kr. 6-16 årig
3.22.07	Specialundervisning i regionale tilbud kr. 6-16 årig
3.22.08	Kommunale specialskoler kr. 6-16 årig
3.22.09	Efter- og videreuddannelse i folkeskolen kr. 6-16 årig
3.22.10	Bidrag til statslige og private skoler kr. 6 -16 årig. heraf grp. 004 SFO frie grundskoler
3.22.12	Efterskoler og ungdomskostskoler kr. 14-18 årig
3.22.14	Ungdommens Uddannelsesvejledning kr. 14-18 årig
3.22.18	Idrætsfaciliteter for børn og unge kr. 6-16 årig
xxx	Korrektion for Sælg-og-lej-tilbage 6-16 årig
3.22.05	Skolefritidsordning kr. 6-10 årig
5.25.15	Fritidshjem kr. 6-10 årig
5.25.16	Klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud kr. 6-10 årig
<b>Tilbud til ældre</b>	
5.32.001	Kommunens levering af personlig og praktisk hjælp
5.32.004	Hjemmesygepleje
5.32.009	Private lev. af pers. og praktisk hjælp
5.32.011	Personlig og praktisk hjælp (hjemmehjælp) undtaget frit valg leverandør
5.32.012-014	Hjemmehjælp mv. friplejeboliger
5.32.020	Tværgående arbejdsopgaver mv.
5.32.092-093	Beboer- og brugerbetaling
5.32.200	Ledelse og administration
5.32.999	Sum af uautoriserede grupperinger
5.32.32	Refusion
5.32.33	Forebyggende indsats for ældre og handicappede (ekskl. gr. 003)
5.32.34	Plejehjem og beskyttede boliger
5.32.35	Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning + befordr. (ekskl. gr. 001-004, 008, 091)
5.32.37	Løn og plejevederlag til pårørende

xxx	Korrektion for »sælg og lej tilbage«
5.22.07	Indtægter fra central refusionsordn. gr. 008 og 019
5.57.76	Boligydelse til pensionister
5.32.30	Ældreboliger, gr. 001, 005 og 006
<b>Børn og unge med særlige behov</b>	
5.28.20	Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge kr. 0-22 årig
5.28.21	Forebyggende foranstaltninger for børn og unge kr. 0-22 årig
5.28.23	Døgninstitutioner for børn og unge, kr. 0-22 årig
5.28.24	Sikrede døgninstitutioner mv. for børn og unge, kr. 0-22 årig
5.25.17	Særlige dagtilbud og klubber kr. 0-22 årig
5.57.72	Gr. 009 merudgifter, 015 tabt arbejdsfortjeneste og 016 udg. Til hjælpere mv. (inkl. refusion) kr. 0-22 årig
xxx	Indtægter fra den centrale refusionsordning på fk. 5.22.07 grp. 001-005 samt 018
<b>Fritid, biblioteksvæsen, kultur m.v.</b>	
0.28.20	Grønne områder og naturpladser kr. pr. indbygger
0.32.31	Stadions, idrætsanlæg og svømmehaller, kr. pr. indbygger
0.32.35	Andre fritidsfaciliteter, kr. pr. indbygger
3.32.50	Folkebiblioteker kr. pr. indbygger
3.35.60	Museer kr. pr. indbygger
3.35.61	Biografer kr. pr. indbygger
3.35.62	Teatre kr. pr. indbygger
3.35.63	Musikarrangementer kr. pr. indbygger
3.35.64	Andre kulturelle opgaver kr. pr. indbygger
3.38.70	Fælles formål (folkeoplysning og fritidsaktiviteter mv.) kr. pr. indbygger
3.38.72	Folkeoplysning voksenundervisning kr. pr. indbygger
3.38.73	Frivilligt folkeoplysning foreningsarbejde kr.pr. indbygger
3.38.74	Lokaletilskud kr. pr. indbygger
3.38.75	Fritidsakt. uden for folkeoplysningsloven kr. pr. indbygger
3.38.76	Ungdomsskolevirksomhed Kr. 14-18-årig
3.38.77	Daghøjskoler kr. 18+ årig
3.38.78	Kommunale tilskud til statsligt finansieret selvejende uddannelsesinstitution kr. 17-20 årig
3.38.70-3.38.78	Folkeoplysning i alt, kr. indbygger
<b>Vejvæsen</b>	
2.22.01	Fælles formål
2.22.03	Arbejder for fremmed regning
2.22.05	Driftsbygninger og -pladser
xxx	Korrektion for »sælg og lej-tilbage«
2.28.11	Vejvedligeholdelse mv.
2.28.12	Belægnings
2.28.14	Vintertjeneste
<b>Administration</b>	
6.42.40	Fælles formål (politisk organisation)



6.42.41	Kommunalbestyrelsesmedlemmer
6.42.42	Kommissioner, råd og nævn
6.45.50	Administrationsbygninger
6.45.51	Sekretariat og forvaltninger
6.45.52	Fælles IT og telefoni
6.45.53	Jobcentre
6.45.54	Naturbeskyttelse
6.45.55	Miljøbeskyttelse
6.45.56	Byggesagsbehandling
6.45.57	Voksen-, ældre- og handicapområdet
6.45.58	Det specialiserede børneområde
6.45.59	Adm. bidrag til Udbetaling Danmark
6.48.60	Div. Indtægter/udgifter efter forsk. Lov
6.48.61	Vækstfora
6.48.62	Turisme
6.48.63	Udvikling af menneskelige ressourcer
6.48.66	Innovation og ny teknologi
6.48.67	Erhvervsservice og iværksætteri
6.48.68	Udv. af yder- og landdistriktsområder
6.52.70	Løn- og barselspuljer
6.52.72	Tjenestemandspension
6.52.74	Interne forsikringspuljer
xxx	Korrektion for »sælg og lej tilbage«

Note: Regnskabsoplysningerne stammer fra Danmarks Statistikbank ([www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk)), tabellen REGK31.

## Bilag 2: Operationalisering af kontrolvariable

Variabler	Definitioner
Sammenlægnings-kommune	Variablen Sammenlagt_kommune er en dummy, hvor 1 viser, at kommunen er sammenlagt og 0 at kommunen er fortsætter.
Under administration	Variablen Under_administration er en dummy, hvor 1 viser at kommunen er under statslig administration mindst ¾ af året, og 0 at kommunen ikke er under administration.
Ø-kommune	Variablen Oekommune er en dummy, hvor 1 viser, at kommunen er en ø-kommune og 0 at kommunen ikke er.
Borgerlig borgmester	Variablen Borgerlig_borgmester er en dummy, hvor 1 viser at kommunen har en borgerlig borgmester og 0 at kommunen ikke har en borgerlig borgmester. Følgende partier regnes som borgerlige: Venstre, Konservative, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti.
Logaritmen til befolkningstal	Variablen log_befolkningstal er en niveauvariabel, der viser logaritmen af antallet af indbyggere i hver kommune. Der anvendes logaritmen til befolkningstallet for at tage højde for en højreskæv fordeling, grundet det markant større indbyggertal i København o.lign. byer.
Partifragmentering	Partifragmentering vedrører omfanget af forskellige politiske interesser. Variablen Partifragmentering er en niveauvariabel udregnet ved Herfindahl-indekset, hvor jo lavere kommunen scorer, desto mindre fragmentering.

Ressourcepres	Variablen Ressourcepres er en niveauvariabel, hvor kommunernes gennemsnitlige ressourcepres hvert år sættes lig 100. De kommuner der scorer under 100 er derfor mindre ressourcepreset end den gennemsnitlige kommune i det år, mens dem der scorer over, er mere ressourcepreset end gennemsnitligt. Jo større værdi over 100 desto mere ressourcepreset.
Budgetvækst	Variablen Lax_budgets er en ændringsvariabel, der beregnes enkeltvis for hvert af de 7 policy-områder ved hvert år og kommune. Ændringen opgøres i procent. Jo større værdi, både positiv og negativ, desto større ændring og hvor en positiv ændring betyder en stigning i budgettet ift. sidste års regnskab.
Ændring i befolkningstal	Variablen d_Befolkningstal_p er en ændringsvariabel, der viser den procentvise ændring i befolkningstallet mellem årene i hver kommune. Jo større værdi, både positiv og negativ, desto større ændring.
Socioøkonomiske udgiftsbehov	Variablen d_Socioøkonomiske_p er en ændringsvariabel, der viser ændringen i kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov. De socioøkonomiske udgiftsbehov dækker bl.a. over antal arbejdsløse, borgernes uddannelsesniveau, mængden af indvandrere fra ikke-vestlige lande o.lign. Ændringen opgøres i procent. Jo større værdi, både positiv og negativ, desto større ændring.
Demografiske udgiftsbehov	Variablen d_Demografiske_p er en ændringsvariabel, der viser ændringen i kommunernes demografiske udgiftsbehov. Demografiske udgiftsbehov er et vægtet udtryk for balancen mellem de udgiftskrævende og mindre udgiftskrævende aldersgrupper i kommunen, samt for hvor spredt borgerne i kommunen bor. Ændringen opgøres i procent. Jo større værdi, både positiv og negativ, desto større ændring.
Difference i indtægter	Variablen Indtægterdiff er en niveauvariabel, der beregnes ved forskellen mellem budgetterede og realiserede indtægter på hvert område det enkelte år for hver kommune.

## NOTER

- 1 Vi vil gerne takke Sune Welling Hansen for den store hjælp og vejledning, som han har givet os igennem hele processen. Vi vil også gerne takke Kurt Houlberg, hvis opfordring og hjælp var central for artiklens tilblivelse.
- 2 Det skal bemærkes, at der var sanktioner på regnskabet i 2008 og sanktioner på budgettet i 2010, men ingen af dem af lige så troværdig karakter som sanktionslovgivningen, jf. Houlberg (2017: 47).
- 3 Serritzlew (2005) inddrager i sin definition af medgørlighed også lax budgets, her kaldet budgetvækst, som betegner den relative stigning fra sidste års regnskab til nuværende års budget på hvert policy-område. Budgetvæksten inddrages i denne undersøgelse i stedet som en kontrolvariabel.
- 4 Med forbrug beskrives, hvor stor en andel af budgettet, der anvendes. Det kan både være ved stigning eller fald i budgetunderskridelser, stigning eller fald i budgetoverskridelser, budgetunderskridelser, der bliver til budgetoverskridelser eller budgetoverskridelser, der bliver til budgetunderskridelser.
- 5 Der anvendes logaritmen til befolkningstallet for at tage højde for en højreskæv fordeling, grundet det markant større indbyggertal i København og lignende byer.
- 6 For tabel 3 er der foretaget en test af hver regressions forudsætninger. Generelt er der ingen problemer ift. antagelsen om lineariteten og fraværet af indflydelsesrige observationer. Ved ældre samt kultur og fritid er der enkelte problemer med antagelsen om normalfordelte fejlede, hvilket kan problematisere p-værdierne, dog holder antagelsen for de resterende områder. Antagelsen om varianshomogenitet holder ikke ved alle områder, men søges imødegået ved, at der i alle regressioner anvendes klyngekorregerede standardfejl. For alle regressionerne gælder, at der er tegn på multikollinearitet mellem årene og ændringsvariablen demografiske udgiftsbehov, men ikke nok til at give belæg for at fjerne demografiske udgiftsbehov som forklarende variabel. Regressionernes forklaringsgrad vises ved adjusted  $R^2$ , hvoraf det fremgår, at de medtagne variable i stor udstrækning kan forklare policy-områdernes budgetoverskridelser.

# Algoritmiske økonomier – Hvordan algoritmer performer markeder

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

*Big data og algoritmer er ved at forandre verden. Ikke mindst inden for økonomi og politik. Algoritmer har bl.a. betydning for virksomheders logistik, marketing og produktion. Algoritmer øger virksomheders produktivitet og ændrer centraladministrationens arbejdsgange. Også handel med værdipapirer sker i stigende grad ved hjælp af algoritmer, hvor ikke et menneske, men en algoritme træffer økonomiske beslutninger om køb og salg i*

*op til flere tusinde handler i sekundet. Denne artikel undersøger algoritmiske økonomier og den technofinansielle revolution, det har medført på de finansielle markeder og fondsbørser. Homo Economicus er i dag også Techno Economicus, og artiklen belyser betydningen for forholdet mellem humane og non-humane økonomiske aktører. Det konkluderes, at Techno Economicus medfører nye performative algoritmiske økonomier.*

## Algoritmiske økonomier og big data er ved at forandre verden

Algoritmiske økonomier er over os. Massere af computerkraft, avancerede algoritmer og big data er ved at forandre verden. World Economic Forum har udråbt algoritmers håndtering af big data til at udgøre en ny industriel revolution. Algoritmer eksisterer mange steder i vores samfund, og koblet til big data er de ved at få afgørende betydning for virksomheders produktivitet, logistik, kundeinformation, marketing og meget mere. Også på finansmarkederne udgør algoritmer en af de seneste teknologiske udviklinger (MacKenzie et al., 2012: 281). Via gigantiske computere, fiberoptiske kabler og algoritmer vinder højfrekvent handel, såkaldt high frequency trading (HFT) frem (Miller og Shorter, 2016: 1). HFT er en type automatiseret handel, hvor ikke mennesker, men algoritmer træffer beslutninger om køb og salg, langt hurtigere end du kan nå at blinke med øjet. En algoritme kan sende flere tusinde ordrer på et mikrosekund, og i dag handles op mod halvdelen af det daglige handelsvolumen på de amerikanske børser via algoritmer. Det gør de vel at mærke ved hastigheder, hvor et menneske umuligt kan følge med (Zook og Grote, 2017: 125).

Forestil dig, at der i et splitsekund er prisvariation på en aktie handlet på de forskellige børser i verden. Handles Vestas til 425 kr. på NASDAQ Copenhagen, men til 426 kr. på London Stock Exchange (LSE), udnytter algoritmen prisdifferencen, køber i København og sælger i London på mikrosekunder, indtil differencen er udlignet. Den algoritme der kan analysere på dataene først, har en konkurrencefordel, og derfor er millisekunder og mikrosekunder afgørende for succes. At en computer i Chicago kan reagere på kursbevægelser i New York, før de når at sætte igennem i Chicago, er bare en af algoritmernes

**THOMAS SKOU  
GRINDSTED**

Adjunkt, Institut for  
Mennesker og Teknologi,  
Roskilde Universitet,  
tskoug@ruc.dk

mange forcer (Grindsted, 2016: 27). Det er et kapløb om tid. Et kapløb, der har medført, at aktiemarkederne til stadighed accelererer, og det i sådan en grad, at den samme aktie kan skifte hænder, hurtigere end et stroboskop kan blinke. Indtil for få år siden foregik stort set al højfrekvent handel via fiber-optiske kabler. Transmission af finansdata via fiberoptiske kabler sker med en hastighed på ca. 200.000 km i sekundet (Buchanan, 2015: 161). Men det er ikke hurtigt nok. Andre markedsaktører kan være hurtigere, og lasere er det nyeste skud på stammen. I dag sender laser beamere finansiell information over New Jerseys luftrum. Teoretisk vandrer lys ca. 300.000 km i sekundet i vakuum. Transmission af data via atmosfæren sænker hastigheden, men ikke lige så meget som i optiske kabler. Kapløbet om at være hurtigst kører videre. For HFT-aktører handler forsinkelse af datatransmission ikke længere om millisekunder, men mikro- og nanosekunder (MacKenzie, 2014: 27).

At algoritmiske økonomier forandrer de finansielle dynamikker, bytter og udbytter, er ikke svært at få øje på. For blot 20 år siden var hjertet af enhver børshandelsgulvet – der, hvor hundreder af børsmæglere stod og råbte og svedte, gestikulerede og klamrede sig til en telefon. I dag er et finanscenters pulserende hjerte flyttet til en luftkølet bygning fyldt med computere, servere og et par dataloger. Handler blev i gamle dage udført af børsmæglere, i dag er det servere og algoritmer, der udfører hovedparten af handlerne (Woodward, 2018: 11). Hjertet af New York Stock Exchange (NYSE), ligger for eksempel ikke længere på sin århundreder gamle adresse. I dag er hjertet, det vil sige handelsgulvet, udskiftet med et datacenter. NYSE har flyttet sit datacenter, en 400.000 kvadratmeter stor kvadrant, til Mahwah, 50 kilometer fra downtown Manhattan. Denne udvikling har ændret de globale børser, men »robotterne« har til dato ikke overtaget aktiestrategens rolle. Dét, de har ændret, er dynamikkerne på de globale finansielle markeder.

## Algoritmer i vækst

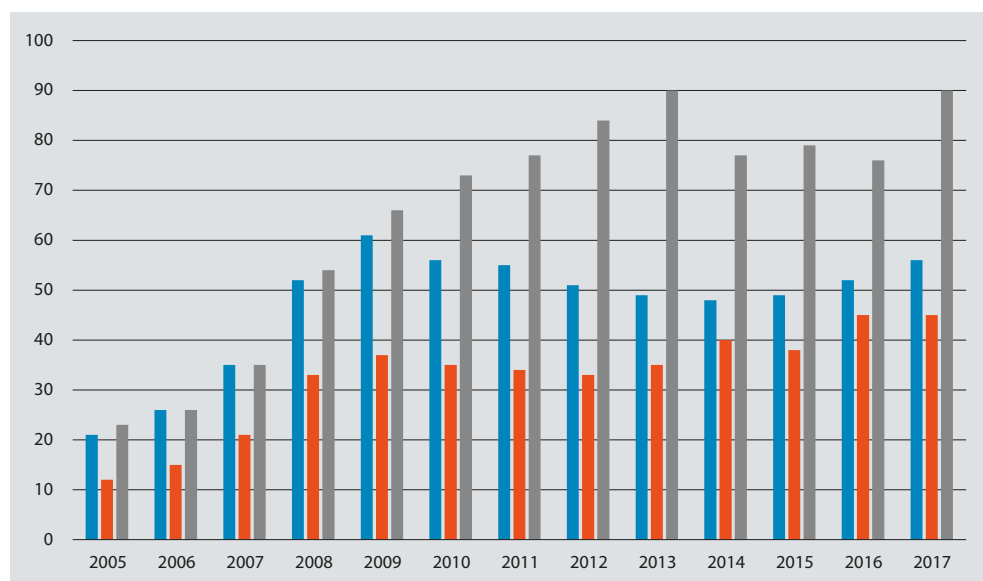
Handel via algoritmer på finansmarkederne, herunder HFT er et fænomen der har eksisteret siden 1999, godkendt af US Securities and Exchange Commission (SEC). Elektronisk handel på finansmarkederne er dog ikke noget nyt. Allerede i 1971 introducerede NASDAQ verdens første elektroniske handelsplatform. Fem år senere lancerede New York Stock Exchange (NYSE) det såkaldte DOT-system (Designed Order Turnaround System), der gjorde det muligt at handle med værdipapirer elektronisk (McGowan, 2010: 4). I dag kan alle og enhver med adgang til internettet, og penge på lommen, købe og sælge aktier, hvor og hvornår de har lyst.

I begyndelsen af 00'erne levede HFT algoritmerne en forholdsvis stille tilværelse på de amerikanske børser. HFT fik ikke meget opmærksomhed, hverken blandt økonomer, finansmænd og kvinder eller børsmæglere før medio 2007. Indtil da blev handel i HFT betragtet som en nichestrategi og stod for mindre end 10 pct. af handelsvolumen i USA (Miller og Shorter, 2016: 1).

På få år og parallelt med den globale finansielle krise (2007-2009) voksede HFT sig fra at være en nichestrategi til en lukrativ industri (Brogaard et al., 2014: 2287). Den algoritmiske økonomiske vækst under finanskrisen skal ifølge Sherman (2009; 13) snarere forstås ved deregulering af finansmarkederne end at teknologien i sig selv muliggjorde finansmarkedernes økonomiske transition. Der var ganske vist teknologiske problemer i begyndelsen, for eksempel med udveksling af information mellem søgemaskiner på de forskellige børser. Dette måtte løses, før algoritmiske økonomier kunne udvikle sig til massetransaktioner. Men, som MacKenzie et al. (2012: 282) fremhæver, er det snarere børsmæglere i New York og Chicago, der blokerer for teknologiens indtræden, idet de så elektronisk handel som en trussel mod deres forretningsmodel. På den konto fremhæver Sherman (2009: 11): »I et fuldstændig ureguleret marked voksede værdipapirhandel hurtigt, fra en total nominal værdi på 106 trillioner dollar i 2001 til 531 trillioner dollar i 2008« (forfatterens oversættelse). McGowan (2010: 6) og Woodward (2018: 38) dokumenterer uafhængigt af hinanden, at finansiell deregulering banede vejen for finansielle algoritmer.

Uanset hvad, lå algoritmernes handelsvolumen på mindre end 10 pct. fra 1999 til 2004 (se figur 1). Tre år senere udgør HFT ca. 50 pct. af det daglige handelsvolumen på de amerikanske børser (MacKenzie et al., 2012: 284). Algoritmerne indtager først USA og spreder sig siden til Canada, Europa, Latinamerika og Asien. Men, hvor nogle finanshuse melder om stagnation i HFT handlen i USA, udsender andre finanshuse meddelelser om forsat vækst. Figur 1 illustrerer spredningen på finansrapporter eller finansmeddelelser om algoritmernes markedsandele. I 2012 melder Morgan Stanley eksempelvis, at HFT eksekverer 84 pct. af alle handler på de amerikanske børser, mens TABB Group meddeler et handelsvolumen på 51 pct. (Grindsted, 2018: 6).

Figur 1: HFT-handel som procent af alle handler på de registrerede amerikanske børser, 2005-2017.



Note: Højeste estimat (grå), laveste estimat (rød) og TABB estimat (blå) for finansielle nyheder og rapporter i perioden (Grindsted, 2018: 7).



Figur 1 viser dels, at repræsentation af handelsvolumen varierer signifikant. Dels at dataspredningen er stigende til frem 2012, herefter konstant. Det sker, i takt med at HFT bliver genstand for offentlig debat. I den sammenhæng er der særlig tre observationer, der er værd at bemærke. For det første falder den daglige gennemsnitshandel på de amerikanske børser ca. 30 pct., fra 9,8 milliarder handler i 2009 til 6,4 milliarder handler i 2012 (Rupp i Grindsted, 2018: 7). HFT-handlen falder ikke tilsvarende i samme periode, hverken i det højeste estimat, i det laveste eller i median estimatet (figur 1). For det andet udvises spørgsmål om gennemsigtighed og transparens. Finanshusenes rapporter og finansmeddelelser udstiller det postfaktuelle samfund. For det tredje, i takt med at HFT vinder indpas på de amerikanske børser (registrerede børser), hvor den daglige gennemsnitshandel falder, overgår en del værdipapirhandler til såkaldte »dark pools« (Miller og Shorter, 2016: 16). Dark Pools er private børser, hvor handler eksekveres uden om de traditionelle handelspladser (registrerede børser). Elektronisk handel (inklusive algoritmisk handel) og liberaliseret lovgivning muliggør etablering af private børser sideløbende med de traditionelle offentlige børser (NYSE, NASDAQ). Forskellen på de private og offentlige børser er, at på de private børser er markedsinformation skjult, på de traditionelle børser er markedsinformation offentligt tilgængelig (volumen, pris handelstidspunkt etc.). I dark pools kender ingen, foruden børsmægleren, identiteten på hverken køber, sælger eller størrelsen på en ordre. Når traditionelle storinvestorer (hedge fonde, pensionsfonde osv.) søger dark pools, er det blandt andet for at undgå algoritmer og intervention fra andre markedsaktører. For storinvestorer er algoritmer potentielt en plage (Zook and Grote 2017: 125). En plage, fordi algoritmerne øjeblikkeligt ved, når en stor ordre entrer markedet. Er salgsorden stor, risikerer det at presse prisen nedad, og omvendt er købsordren stor, stiger prisen på en given aktie. Algoritmerne er de første til at udnytte den situation. Derfor er dark pools, eller OCT (over the counter) handler steget, sådan at knapt 1/3 af aktiehandler i USA sker uden for traditionelle børser. Så mens vi har set et fald i handelsvolumen på de traditionelle børser, så bliver en del absorberet i OCT og dark pools (Woodward 2018: 39). Det er særligt storaktionærerne og hedge fonde, der har søgt til dark pools, bl.a. for at søge ly for algoritmerne. Men, algoritmerne følger med.

Hvad der gør HFT forskellig fra andre typer elektronisk handel, er ikke kun den utrolige hastighed, hvormed aktier skifter hænder. Det er heller ikke algoritmernes kraft til at sende mere end 3.000 ordrer i sekundet, eller at kunne anvende og analysere finansielle nyheder, nøgletal og rapporter før alle andre (Groß-Klußmann og Hautsch, 2011: 322). At højfrekvent handel er en definerende teknologi, der forandrer de finansielle dynamikker, skyldes heller ikke alene, at de er i stand til at tage små prisvariationer i betragtning for en aktie handlet på forskellige markeder simultant. At algoritmer er en definerende teknologi, skyldes, at det er automatiseret handel, hvor algoritmer og ikke mennesker træffer beslutning om handlestrategi, volumen, pris, køb og salg af aktier. For første gang i historien er menneskets økonomiske rationalitet erstattet af en computers. Men hvad gør algoritmer til en definerende og

performativ teknologi? Og hvordan ændrer de dynamikkerne på finansmarkederne?

## Nye finansielle dynamikker – Algoritmer performer markeder

At algoritmer er en definerende teknologi, skal først og fremmest ses i lyset af finansmarkedernes transition. Donald MacKenzie (2014: 28) argumenterer for, at algoritmer er en definerende teknologi, idet de udgør et skift fra et økonomisk miljø konstitueret i samspil mellem maskiner og mennesker til at være et maskinelt drevet miljø, hvor maskiner handler med hinanden. I sekvenser (mikrosekunder til minutter) er denne form for handel, ikke udført af mennesker – men algoritmer. At skifte mennesker ud med algoritmer gør ikke bare handel på finansmarkederne hurtigere, men mere kompliceret og af en grundlæggende anden karakter. Det er for eksempel en grundlæggende anden karakter, når algoritmer i gennemsnit annullerer 90 pct. af de ordre de sender, (Woodward, 2018: 7). Med den techno-finansielle acceleration følger en ny form for teknologisk-rationalitet. Det er ikke homo economicus – men techno economicus der træffer markedsbeslutninger. I modsætning til mennesket som økonomisk aktør separerer algoritmerne livsverdenen fra, som en ultimativ form af Marx Webers instrumentelle rationalitet. For humane økonomiske aktører udgøres den økonomiske rationalitet også af markedspsykologi, følelser, forventninger, intuition osv. Tænk for eksempel på, hvordan finansanalytikere dagligt vurderer markedet repræsenteret ved et nervøst marked, at investorerne vejrer morgenluft, markedet er i god stemning, og hvordan andre følelsesmæssige repræsentationer tilskrives markedet dagligt. Adam Smiths »rationelle mand« konfigureres til den »rationelle maskine«, der gør den følelsesmæssige retorik, vi dagligt hører fra investorer, økonomer og finansielle eksperter, dybt forældet. Den vidende børsanalytiker suppleres af en robot, der nok reagerer hurtigt, men ingen forståelse har for betydningen af de transaktioner, den foretager.

➤ Algoritmerne er med andre ord performative, de ændrer grænserne for, hvad relevant markedsinformation er, og skaber dermed performative økonomier

Den techno-finansielle acceleration medfører nye konkurrencevilkår, fordi HFT foregår ved hastigheder, hvor intet menneske kan følge med. Intet menneske kan sende tusinder af ordrer i sekundet eller ændre dispositioner på mikrosekunder. I HFT er markedsinformation kun relevant i mikrosekunder, og handel ved lavere temporalitet (udført af dig, din pensionsfond eller traditionelle børsmæglere etc.) vil altid være håbløst bagud og reagere på forældede markedsdata. Ud over at algoritmer spekulerer i spekulation, er algoritmiske økonomiers performativitet af en anden art: aktiekurser, der svinger i millisekunder repræsenterer ikke nogen ændringen i værdien af de virksomheder, aktierne repræsenterer. Værdisættelse af en virksomheds produktivitet har så at sige en anden temporalitet end virksomhedens algoritmiske handelsværdi.

Hvor den traditionelle investor analyserer virksomhedens afsætning, investeringer i produktionsapparatet, patenteringer eller omstruktureringer, er HFT-algoritmen ligeglad (Brogaard et al., 2013: 2771). For den er markedsinformation kun relevant i mikrosekunder, og relevant ud fra hvordan andre algoritmer agerer på markedet i sådanne tidsintervaller.

Algoritmerne er med andre ord performative, de ændrer grænserne for, hvad relevant markedsinformation er, og skaber dermed performative økonomier. De identificerer ikke bare markedsforandringer inden for korte tidsintervaller – men performer også markeder. Det er et maskinelt drevet miljø, hvor algoritmer er performative og konstituerer prisforandringer på markedet i højfrekvens. En krise der varer 25 millisekunder, er maskindrevet ikke menneske drevet. Dem har vi oplevet siden 2007, og mest kendt er »the flash crash« i maj 2010, hvor Dow Jones Industrial Average faldt med næsten 1000 point i minutter, men hurtigt vendte tilbage (Woodward, 2018: 17; Sornette og Becke, 2011: 12). Prisen på en aktie, eller for et helt indeks for den sags skyld, kan falde og stige med flere procent inden for ultrakorte tidsintervaller. Algoritmer performer udbud og efterspørgsel, fluktuationer, kriser og toppe i mikrosekunder. Hvilke konsekvenser og vilkår stiller den algoritmiske økonomi os over for, og hvad er forholdet mellem Homo Economicus og Techno Economicus?

## Techno Economicus og det frie marked

Ved første øjekast handler algoritmisk prisdannelse (Techno Economicus) bare om en stor ordrebog, der eksekveres i til stadighed mindre tidsintervaller. En ordrebog, der i gamle dage (Homo Economicus) blev eksekveret manuelt (med tilhørende udbuds- og efterspørgselskurve), i dag eksekveret i mikrosekunder (algoritmisk udbuds- og efterspørgselskurve). For handel i mikrosekunder ser den manuelle udbuds- og efterspørgselskurve hullet ud (der sker ingenting i mikrosekunder), og derfor fremhæver finansielle institutioner ofte, at algoritmer sikrer likviditet. Til forskel fra Homo Economicus kan Techno Economicus agere på købs- og udbudssiden simultant (McGowan, 2010: 24), og dermed ændrer algoritmiske økonomier vilkårene på det frie marked. Når HFT-strategier (se f.eks. Finanstilsynet, 2016: 11) agerer på købs- og udbudssiden simultant, sætter det nye rammer for tre grundpræmisser ifølge klassisk økonomisk teori. Fuldkommen konkurrence opnås ved fri prisdannelse, som forudsættes af tre grundprincipper, fri markedsinformation, fri omsættelighed og ingen indtrængen. Fri markedsinformation bygger på ideen om, at alle aktører på markedet skal have fri adgang til markedsinformation. Ideen om, at alle markedsaktører, inklusiv køber og sælger, handler på basis af fri markedsinformation, er en forudsætning for en effektiv udbuds- og efterspørgselskurve. Det bliver udfordret af algoritmerne. Det er for eksempel manipulation af den frie markedsinformation, når en algoritme sender tusindvis af falske ordrer i sekundet (Finanstilsynet, 2016: 30) for at trække dem tilbage i samme millisekund med det ene formål at sløre markedsinformationen, den reelle kursværdi, markedsdybde og/eller volumen for en aktie (Wood-

ward, 2018: 31). Ideen om fri markedsinformation ændres. For algoritmerne handler dét netop om at have markedsinformation før deres konkurrenter, der handler på forældet/fejlagtig information. »Ordreindlæggelse sker på en måde, så det skaber et misvisende signal om udbuddet, efterspørgslen eller kursen på et instrument, (...) hvor store ordrer lægges ud på markedet uden intention om, at disse ordrer skal føre til handel« (Finanstilsynet, 2016: 17). Ulige markedsinformation eller det, Zook og Grote (2017: 128) kalder informationsmonopoler, er afgørende for en række algoritmiske markedsstrategier. Ideen om fri markedsinformation i algoritmiske økonomier udfordres, ikke bare fordi algoritmen kender markedsinformation hurtigere end sine konkurrenter, men fordi HFT kan blokere eller sløve informationen for andre. Det kan være manipulationsstrategier, som har til formål at generere forsinket eller falsk udbuds- og efterspørgselskurve (McGowan, 2010: 11).

Omsættelighed bygger på ideen om at én, og kun én har ejerskab over et aktiv, og at denne bevarer den fulde kontrol over aktivet, herunder ved salg. For at omsættelighed skal fungere på markedsvilkår, gælder desuden, at køber og sælger har sikkerhed for, at der ikke sker indtrængen/indgreb fra andre. Køb og salg gælder på frivillig basis, og kun for køber og sælger, medmindre tredjepart er inviteret. Dette udfordres i HFT. Hvis en human markedsaktør f.eks. køber en aktie, så kan den non-humane markedsaktør (Techno Economicus) konvertere dit bud til insider information, fordi algoritmen indsamler data på alle købs- og salgsordrer, der venter på at blive eksekveret. Er din ordre højere end markedsprisen i et mikrosekund, ja så køber algoritmen den, sælger til dig, og snupper differencen (MacKenzie et. al, 2012: 224). En sådan strategi kaldes market making. Algoritmen tjener penge på at agere på salgs- og købs-siden simultant, foran andre markedsaktører (mennesker eller maskiner) og udnytter (og eller genererer) bud-udbuds spredning (McGowan, 2010: 11). Dermed udfordrer Techno Economicus grænsen for fri omsættelighed og indtrængen. Dels fordi den bliver tredjepart mellem køber og sælger, ofte uden at være inviteret. Dels fordi du ikke har mulighed for at annullere en ordre i millisekunder, men køber aktien til en anden pris end den aktuelle markedspris, da du afgav ordren. Teoretisk kan man sige, at fra det øjeblik du afgiver orden, til den er afhændet, eksisterer der ikke et klart ejerskab (mikrosekunder), for i dette interval kan du ikke trække ordren tilbage, men algoritmen kan spekulere mod dig (der sker indtrængen), indtil du bliver ejer af aktien.

Algoritmer identificerer ikke bare markedsforandringer inden for korte tidsintervaller, men performer også markeder, på måder, der udfordrer tre grundprincipper for dannelse af en effektiv udbuds- og efterspørgselskurve. Algoritmerne udfordrer grænserne for fri markedsinformation, omsættelighed og indtrængen, fordi de er i stand til at overbyde i mikrosekunder, købe aktien og så sælge til en højere pris. De frie non-humane markeds kræfter rekonfigureres, netop fordi grænserne for fri markedsinformation, omsættelighed og indtrængen i Homo Economicus er en anden end i Techno Economicus (med forskellig temporalitet).

## Algoritmiske økonomier udfordre reguleringen og de frie markeds kræfter

Jeg har i denne artikel undersøgt algoritmiske økonomier i HFT og vist, at aktier, der skifter hænder, hurtigere end et stroboskop kan blinke, ændrer vilkårene for det frie marked. Nogle perspektiver på, hvordan algoritmiske økonomier ikke blot accelerer de frie markeds kræfter (finansielle dynamikker), men også udfordrer dem, skal først og fremmest forstås ved, at værdisætning sker ved kapitalcirkulation, men at øget cirkulation (acceleration) ikke nødvendigvis giver mere præcis værdisætning. Med andre ord, prisændringer af værdipapirer i mikrosekunder repræsenterer ikke (nødvendigvis) ændringer i produktionen af de virksomheder de repræsenterer.

Værdisætning i mikrosekunder og produktionen repræsenteres ved to temporaliteter (t/t), hvor markedets acceleration ser ud til at distanceres fra produktionen. Når algoritmiske økonomier ændrer markeds kræfterne, stiller det væsentlige spørgsmål til det fri markeds regulering. Jeg vil pege på to perspektiver. For det første er der diskrepans mellem markedets regulering og markedets acceleration. Reguleringen kan ikke følge med.

Omsætningen på den danske fondsbørs (NASDAQ Copenhagen) ligger i gennemsnit på 5,9 milliarder kroner om dagen (1. kvartal 2015, fordelt på 93.000 handler). I 2015 beløb omsætningen sig til ca. 1.492 milliarder eller knap det danske BNP. Algoritmer står for ca. 50 pct. af omsætningen, og HFT udgør ca. 15 pct. af omsætningen (Finanstilsynet 2016:2).

### ➤➤ Når algoritmiske økonomier ændrer markeds kræfterne, stiller det væsentlige spørgsmål til det fri markeds regulering

Algoritmehandlerne på den danske fondsbørs handler hurtigt. For samtlige ordrehændelser udført i høj frekvens går der i 25 pct. af tilfældene 0,028 sekunder mellem to ordrehændelser (placere en ordre, opdatere eller slette en ordre). Dvs. i 25 pct. af tilfældene sker der noget aktivt inden for en brøkdel af et sekund, og i 10 pct. af tilfældene på under 14 millisekunder. Dette kan kun algoritmer gøre. Intet menneske kan placere en ordre, analysere og respondere på markedsinformation i sådanne tidsintervaller. Ifølge Finansministeriet er der to danske og 38 udenlandske medlemmer af en dansk handelsplads, der handler via HFT i Danmark. Herudover benytter fem danske banker algoritmer på NASDAQ, mens omfanget af ikke-medlemmer er ukendt for offentligheden. Det skyldes dels, at udenlandske virksomheder, der handler på danske handelspladser, ikke er underlagt dansk tilsyn, dels at handelsmedlemmerne siden den 24. marts 2014 har kunnet vælge at være anonyme. Selvom værdipapirhandlere, der udfører algoritmehandel i Danmark, skal notificere Finanstilsynet, skal de kun, hvis de er medlem af en dansk handelsplads. Det vil i praksis sige, at der blot skal handles fra et andet land og uden medlemskab af en dansk markedsplads for at undvige Finanstilsynets kontrol.



Om HFT er en traditionel spekulationsstrategi, usynlig skat eller simpelt tyveri (eg. kursmanipulation), afhænger dels af perspektiv, dels af den specifikke algoritmiske strategi. Uanset perspektiv har Finansministeriet i dag ikke værktøjerne til at kontrollere, i hvilken udstrækning algoritmer udfører kursmanipulation. Ej heller har Finansministeriet/Skatteministeriet værktøjer, der kan føre tilsyn med, om algoritmer udnytter huller i regulering og kontrol med finansmarkederne. Det er for eksempel svært at kontrollere, om der betales udbytteskat for aktier ejet i mikrosekunder. Den offentlige regulering og forvaltning kan ikke følge med. I værste fald kan algoritmiske økonomier være en strategi for skatteunddragelse i milliardklassen. Som algoritmiske økonomier udvikles og accelererer, bliver det spændende at se, hvordan den politiske regulering følger med.

For det andet ændrer algoritmerne markedsvilkårene på måder, der udfordrer tre grundprincipper for dannelse af en effektiv udbuds- og efterspørgselskurve. Det gør de, fordi algoritmer potentielt kan handle på købs- og udbudssiden simultant. Når op mod 90 pct. af algoritmiske ordre trækkes tilbage for at manipulere andre markedsaktører, og dermed aldrig fører til køb eller salg, udvises spørgsmål om gennemsigtighed og transparens for den frie markedsinformation. Den frie markedsinformation ændres særligt i forholdet mellem *Techno Economicus* og *Homo Economicus*. På samme måde har artiklen belyst, hvordan den algoritmiske værdipapirhandel udfordrer ideen om fri omsættelighed og indtrængen, idet algoritmer potentielt påvirker handlen i tidsrummet, mellem en ordre er afgivet til den er eksekveret. Der kan være behov for regulering, der sikrer, at algoritmiske økonomier understøtter det frie marked og samfundets værdiskabelse, ikke udfordrer dem.

Tobinskat blev oprindeligt foreslået af James Tobin som et incitament til at mindske kortsigtet valutaspekulation og siden hen også kortsigtet kursspekulation. Tobinskat synes desuden at virke som et instrument til at sikre, at markedsmekanismerne fungerer. En anden mulighed er at beskatte non-humant arbejde (det arbejde, robotter, algoritmer og kunstig intelligens enten udfører i dag, eller kommer til at udfører) på samme måde som humant arbejde beskattes. Måske er det en mulig vej at gå for at sikre, at de frie markedsmekanismer fungerer i forholdet mellem *Homo Economicus* og *Techno Economicus*?

## Litteraturliste

- Brogaard, Jonathan, Terrence Hendershott og Ryan Rordan (2014), »High-Frequency Trading and Price Discovery«, *The Review of Financial Studies*, 27(8): 2267-2306.
- Buchanan, Mark (2015), »Trading at the speed of light«, *Nature*, 518(7538): 161-3.
- Finanstilsynet (2016), *Algoritmehandel på NASDAQ Copenhagen*, Finanstilsynet, København, pp. 1-54.
- Grindsted, Thomas Skou (2018), »Algorithms and the Atmosphere – Finance, Sustainability and the Promise and Hazards of new Financial Technologies«, *Financial Geography Working Paper Series*, 2018(16).
- Grindsted, Thomas Skou (2016), »The geographies of high frequency trading – Algorithmic capitalism and its contradictory elements«, *Geoforum*, 68: 25-8.
- Groß-Klußmann, Alex og Nicolaus Hautsch (2011), »When machines read the news: using automated text analytics to quantify high frequency news-implied market reactions«, *Journal of Empirical Finance*, 18(2): 321-40.
- MacKenzie, Donald, Daniel Beunza, Yuval Millo og Juan Pablo Pardo-Guerra (2012), »Drilling through the Allegheny Mountains«, *Journal of Cultural Economy*, 5(3): 279-96.
- MacKenzie, Donald (2014), »Be grateful for drizzle«, *London Review of Books*, 36(17): 27-30.
- McGowan, Michael (2010), »Rise of Computerized High Frequency Trading: Use and Controversy«, *Duke Law & Technology*, 16: 1-24.
- Miller, Rena og Gary Shorter (2016), *High Frequency Trading: Overview of Recent Developments*, US Congressional Research Service, CSR Report R44443.
- Sherman, Matthew (2009), *A Short History of Financial Deregulation in the United States*, Cepr, Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C., pp. 1-17.
- Sornette, Didier og Susanne Becke (2011), »Crashes and High Frequency Trading – An evaluation of risks posed by high-speed algorithmic trading. The Future of Computer Trading in Financial Markets«, *UK Foresight Driver Review*, DR 7, UK Government Office for Science.
- Woodward, Megan (2018), »The Need for Speed: Regulatory Approaches to High Frequency Trading in the United States and the European Union«, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 50(5).
- Zook, Matthew og Michael Grote (2017), »The microgeographies of global finance: High-frequency trading and the construction of information inequality«, *Environment and Planning A*, 49(1): 121-40.

# Abstracts

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

## **Donald Trump and the Incredibly Shrinking Presidency**

*Niels Bjerre-Poulsen, Associate professor, ph.d.,  
Center for American Studies, SDU, nbp@sdu.dk*

The article assesses how Donald Trump has handled the American Presidency, according to the criteria commonly used by political scientists and historians within the field. Niels Bjerre-Poulsen takes his point of departure in »The 2018 Presidents & Executive Politics Presidential Greatness Survey«, where 170 members of the American Political Science Association place Trump dead last among the 44 men, who have held the office. His first two years in the White House have been chaotic. Time after time, he has ignored advice from the experts within his own administration – not least assessments and advice from the intelligence agencies. While many of the president's supporters undoubtedly wanted him to be a disruptive force, both in Washington and in the international system, the article argues that Trump, due to lacking understanding of how the American political system works, has unintentionally diminished the role of the president within this system.

## **Trump Voters in Historical Perspective**

*Anne Mørk, ph.d in American Studies,  
annemork1507@gmail.com*

Due to Trump's untraditional campaign, many expected that Hillary Clinton would win the 2016 presidential election. Yet, his victory is less surprising when understood in a historical perspective and when taking into consideration the growing gap between republicans and democrats. This gap is based not just on political ideology or

economic interests, but on the social identification within each party. Since the 1960s the two parties have each promoted their idea of a just society which often diverges relating to gender, race and religion – three factors which shape the various social groups and their perception of the social order. As analyzed in this article, the historical development of the parties and their goal of mobilizing certain social groups has led to the current polarization amongst Americans and, as an extension of this, to Trump's electoral victory.

## **»Make America White Again«: Donald Trump and the Ethnic and Racial Minorities in the United States**

*Jørn Brøndal, Professor, ph.d., Center for  
American Studies, SDU, brondal@sdu.dk*

This article analyzes, first, the ethnic and racial appeals Donald Trump employed both as presidential candidate 2015-16 and subsequently as president; second, the degree to which Trump's strategy represented a new Republican departure; and, third, what segment of the electorate Trump attempted to reach. As it turns out, in deploying an aggressive, identity-centered rhetoric Trump drew on an old right-wing populist tradition, rather than revamping the GOP's Southern strategy. While succeeding in reaching many white voters, a »diploma gap« opened up among white Americans, with the well-educated increasingly moving toward the Democratic column and the less well-educated making up the bulk of Trump's grassroots Republican army. In the final analysis, Trump emerged as a symptom of a crisis-ridden America, ethnoracially as well as politically.

## American Foreign Policy under Donald Trump

*Kristine Kjærsgaard, Associate professor, ph.d.,  
Department of History, SDU, kristinek@sdu.dk*

This article provides an overview of president Trump's foreign policy from his inauguration until 1 January, 2019. Trump's foreign policy decisions are analyzed against his campaign promises and against his predecessor, Barack Obama's, foreign policy decisions. The study shows that Trump's foreign policy decisions are characterized by change as well as continuity. However, those foreign policy decisions that represent a continuity from Obama are marked not only by continuity, but also by a reinforcement of existing policies. Trump's foreign policy is explained with reference to the principle of 'America First', an increasing concentration of power with the president, as well as a room of maneuver defined by American interests, but also constrained by the economic interest of other states. Trump has advised NATO members including Denmark to increase their defense budgets. However, Trump has so far not upended Danish security policy.

## Tears in the Predators' Club: White Emotions and Myths of Masculinity in Trumpland

*Marianne Kongerslev, Assistant professor, ph.d.,  
Department of Culture and Global Studies,  
University of Aalborg, kongerslev@cgs.aau.dk  
and Clara Juncker, Associate professor, ph.d. &  
dr. phil, Center for American Studies, SDU,  
juncker@sdu.dk*

In this article we explore the contemporary affective political zeitgeist through an analysis of the Supreme Court hearings of September 2018, when Judge Brett Kavanaugh defended his wounded honor after Dr. Christine Blasey Ford accused him of attempted rape when they were both teenagers. At the hearing, Kavanaugh performed a specific kind of hegemonic masculinity – rhetorically, visually, affectively. This masculinity ideal predates the national birth of the

US and provides a rhetorical trope that contemporary politicians articulate when they perform emotionality and identity. From a gendered and affective perspective, we discuss how Kavanaugh personifies the ideal and exposes aggrieved entitlement rooted in the fear of losing white, male privileges.

## The »Deep State« in Trumpland: Conspiracy Theories Then and Now

*Kasper Grotle Rasmussen, Associate professor,  
ph.d., Center for American Studies, SDU,  
grotle@sdu.dk*

This article analyzes the fear of the so-called »Deep State« and its genesis in the time before and during the presidency of Donald Trump – along with his usage of the concept and the subsequent advent of new conspiracy theories, such as QAnon. The article argues that the American population's complex relationship to the state has given rise to the conspiracy theory of the »Deep State« and that Trump has used the concept as a means of diverting focus away from investigations of himself and of his campaign. The QAnon conspiracy theory was primarily created to express dissatisfaction with the Democrats and their associates and to express enthusiasm with Donald Trump who, in this context, represents a central heroic figure in a bright future-narrative.

## The art of staying on budget – a study of the influence of the Sanktionslovgivning on budgetary tractability and political business cycles in the Danish municipalities

*Camilla Friborg Madsen, cand.scient.pol.,  
University of Southern Denmark,  
camilla-f-madsen@live.dk and  
Christoffer Wisén, B.Sc.pol., University of  
Southern Denmark, wisen.christoffer@gmail.com*

Historically, budget overruns have been the norm rather than the exception in Danish municipalities. Consequently, the Sanktionslovgivning was implemented to strengthen the economic man-

agement of the municipalities. Based on the existing literature, this article examines whether the legislation has affected local politicians' prioritisation regarding policy areas with varying voter mobilisation (budgetary tractability) and across election periods (political business cycles). Data on the Danish municipalities' budgets and accounts between 2007 and 2016 constitute the foundation of the analysis, which shows that local politicians are still re-election oriented, but within budgetary limits. This is especially apparent for areas with high voter mobilisation, while budget overruns surprisingly still occur for areas with low mobilisation. Additionally, political business cycles seem to have lost their effect on budgetary consumption.

## **Review Article: Algorithmic Economies – How algorithms perform markets**

*Thomas Skou Grindsted, Assistant Professor,  
Department of People and Technology, University  
of Roskilde, tskoug@ruc.dk*

Big data and algorithms are transforming the world, not least with regard to economy and politics. Algorithms support industrial production, logistics, marketing and is said to increase productivity and influence the ways in which political/public administration work. Also, financial institutions and security trades is increasingly handled by an algorithm, implying that a machine, not a human, takes economic decisions, buy, sell and carry thousands of trades per second. This article examine algorithmic economies, and the techno-financial acceleration at global stock exchanges. Supplemented with algorithms, Homo-Economicus of today also surrounds Techno-Economicus. Thus, the paper analyses relations between human and non-human economic decision makers. The paper concludes that Techno-Economicus give rise to new performative algorithmic markets.